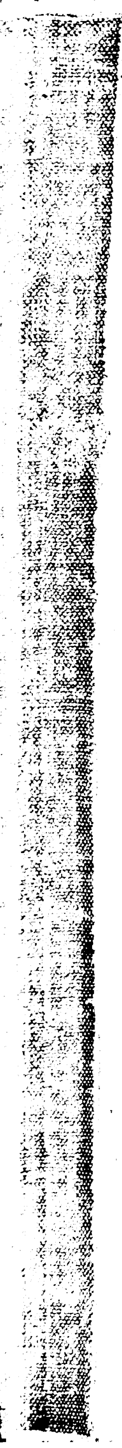
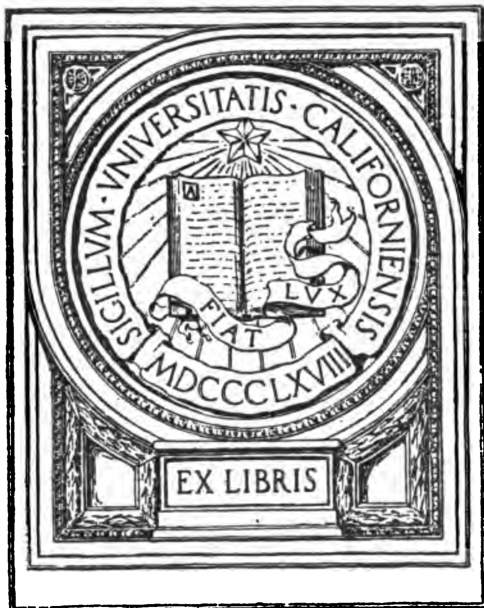
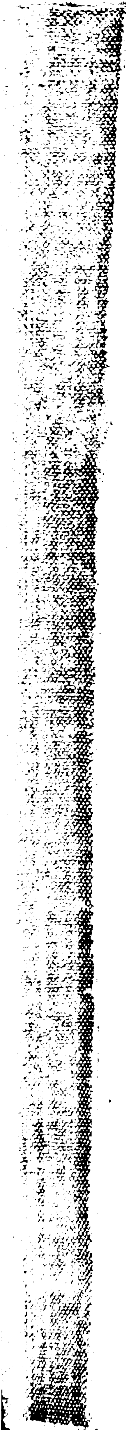

JE MAINTIENDRAI.


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS




SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
LVX
FIAT
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS



SCHETS

VAN HET

NEDERLANDSCH STAATSBESTUUR.

MR. L. ED. LENTING.

SCHETS

VAN HET

NEDERLANDSCH STAATSBESTUUR

EN DAT DER

OVERZEESCHE BEZITTINGEN.

VIJFDE UITGAVE,

BEWERKT DOOR

MR. B. H. PEKELHARING,
Hoogleeraar aan de Polytechnische School.



's GRAVENHAGE,
DE GEBROEDERS VAN CLEEF.
1883.

Snelpersdruk van H. C. A. THIEME, te Nijmegen.

EEN WOORD VOORAF.

De uitnoodiging der uitgevers om eenen nieuwen druk van dit werk te bezorgen, was mij in meer dan één opzicht welkom. In de eerste plaats wegens de persoonlijkheid van den in zoo ruimen kring betreurden Schrijver, van wiens arbeid, aan de eerste uitgave besteed, ik in 1866 meermalen getuige mocht zijn. In de tweede plaats wegens het goede gevolg, waarmede deze arbeid bekroond is geworden. LENTING'S „Schets" *is algemeen bekend; zij heeft haren weg gevonden.*

De vraag, op welke wijze de aanvaarde taak zou worden uitgevoerd, kon in verschillenden zin worden beantwoord. De bewerking zou zich namelijk kunnen bepalen tot wijziging en aanvulling van die onderwerpen, waaraan sedert den vierden druk eene nieuwe regeling ten deel is gevallen. Aan den anderen kant zou zij eene geheele omwerking der „Schets" *kunnen bevatten. Eindelijk zou zij tusschen deze beide uitersten het midden kunnen houden, door aan de zoo even vermelde wijziging en aanvulling, zoowel aanvullingen toe te voegen, voortvloeiende uit de behandeling van onderwerpen, welke in de vorige uitgaven niet waren opgenomen, als wijzigingen, welke van eene andere*

zienswijze dan die des Schrijvers getuigen. Deze middenweg is bij de bewerking gekozen.

Van de Aanteekeningen zijn thans sommige als noten geplaatst, terwijl andere zijn vervallen en enkele nieuwe zijn opgenomen.

DELFT, 22 April 1883. B. H. PEKELHARING.

INHOUD.

TWEEDE BOEK.

REGEERINGSVORM.

DERDE BOEK.

HET STAATSBESTUUR.

Blads.

VIERDE BOEK.

DE PROVINCIE, DE GEMEENTE, HET WATERSCHAP.

VIJFDE BOEK.

HET KOLONIAAL BESTUUR.

INLEIDING.

Ieder ingezeten, welke plaats of welken rang hij ook in de maatschappij inneme, wordt telkens aan zijne betrekking tot den Staat herinnerd, terwijl hij schier dagelijks den invloed en de uitwerking van het staatsbestuur gadeslaat. Het is dus van gewicht, bekend te zijn met de rechten, waarop de ingezetenen aanspraak hebben, en met de plichten, die op hen rusten; te weten, tot hoever de grenzen en bevoegdheden van het staatsgezag zich uitstrekken, op welke wijze de Staat zich van zijne verplichtingen kwijt, in één woord, zich met den inhoud der Grondwet vertrouwd te maken.

Met het woord Constitutie van een Staat, wordt bedoeld het samenstel van regelen en voorschriften, waarbij de inrichting, de bevoegdheden en de onderlinge betrekking der staatsmachten, alsmede de rechten en verplichtingen der burgers van den Staat en de waarborgen tegen willekeur worden omschreven en bepaald. Zijn die regelen en voorschriften in één staatsstuk samengevat, dan wordt dat staatsstuk Grondwet genoemd.

Sedert het laatst der vorige eeuw heeft in bijna alle landen de staatsvorm ingrijpende veranderingen ondergaan, vooral ten opzichte van de rechten der burgers. Het beginsel, dat de leden van den Staat het recht hebben, dien regeeringsvorm te kiezen, welke hun de meest geschikte toeschijnt, dat zij invloed moeten hebben op

het landsbestuur, en dat hunne rechten behoorlijk gewaarborgd moeten worden; in één woord, het begrip: Staatsburgerschap [1]), kwam meer en meer tot zijn recht en kreeg vorm en gedaante in de meeste constitutioneele wetten. Met den constitutioneelen regeeringsvorm bedoelt men die staatsinrichting, welke op dit beginsel is gebouwd.

«De constitutioneele regeeringsvorm is eene regeering van belanghebbenden» [2]). De beslissing van hetgeen door het algemeen belang gevorderd wordt, behoort aan de burgers van den Staat. Zij zelven kunnen het best beoordeelen, welke opofferingen zij zich in het algemeen belang moeten getroosten. De huldiging van het staatsburgerschap wordt te vergeefs gezocht in de absolute monarchie, welke, zoover zij het volksheil beoogt, *voor* het volk optreedt, zonder toe te laten dat de algemeene zaak *door* het volk worde behartigd. Evenmin vindt men het staatsburgerschap gehuldigd bij eene zoogenaamde standenregeering. Daarbij geldt voor de verschillende maatschappelijke klassen een verschillend recht; slechts die klassen welke aan bepaalde eischen, met name van afkomst en van bezit, voldoen, zijn daarbij tot regeeren geroepen. Anders is het gesteld waar het staatsburgerschap van staatswege wordt erkend. Daar kan de zaak des volks niet worden geregeld buiten de medewerking der burgers om.

Bij de oude Germaansche volkeren had elke vrijgeborene het recht om mede te werken tot de vaststelling der bepalingen, welke bestemd waren de gemeenschap te binden. Daartoe kwamen zij op het Maart- of Meiveld samen, onder de leiding van door henzelven gekozen hoofden. Naarmate de bevolking aangroeide en zich verspreidde, naarmate zij zich, met de vermeerdering der beschaving, meer en meer in klassen splitste, werden deze algemeene samen-

---

[1]) Men zie dienaangaande Thorbecke's opstel: Het hedendaagsche Staatsburgerschap, opgenomen in zijne Historische Schetsen.

[2]) Mr. J. T. BUYS, *Het wezen van den constitutioneelen regeeringsvorm. Inwijdingsrede.*

komsten moeilijker, om ten slotte onmogelijk te worden [1]. In het eene rijk (zooals in Frankrijk) werden na een langdurigen strijd, zoowel de adel als de burgerij aan het koningschap onderworpen; in het andere (zooals in Nederland en in verschillende staten van Duitschland) wisten de machtigste klassen het staatsgezag te verkrijgen en gedurende langen tijd te behouden, in zoover zij slaagden in hun streven om de centrale macht van keizer, koning, hertog, keurvorst, graaf, stadhouder te kortwieken. Elders kwam, met name in Groot-Brittannië, betrekkelijk spoedig eene regeling tot stand, waarbij naast het koningschap, eene, althans gedeeltelijk gekozene volksvertegenwoordiging medewerkte tot de samenstelling der wet, op welker naleving zij toezicht oefende. Thans is het stelsel eener gekozen volksvertegenwoordiging eigen aan alle staten, welke den constitutioneelen regeeringsvorm hebben aangenomen.

Tot het wezen van dien regeeringsvorm behoort in de eerste plaats de gelijkheid der burgers voor de wet, zonder onderscheid van geboorte, bezit of godsdienst. Voor allen een gelijk burgerlijk recht, een gelijk strafrecht, voor allen de gelegenheid om staatsbetrekkingen te bekleeden, in zoover aan de in 't algemeen belang gestelde eischen wordt voldaan. Dienovereenkomstig rust ook op allen de verplichting om, naar de mate hunner krachten, bij te dragen in de middelen welke de Staat noodig heeft om zijne taak te vervullen.

Voorts eischt de constitutioneele regeeringsvorm de vrijheid van bedrijf, welke onvereenigbaar is met het verplichte lidmaatschap eener vereeniging of corporatie en met de regeeringsvoorschriften welke aan het gildewezen eigen waren.

Een belangrijk bestanddeel van dezen regeeringsvorm is in de derde plaats gelegen in de vrijheid der burgers om zich te vereenigen, te vergaderen en hunne gedachten mondeling en schriftelijk uit te drukken.

---

[1] Sporen dier aloude Germaansche volksvergaderingen treft men nog heden ten dage aan in de Landesgemeinde van Uri. Zie Freeman, The growth of the English-constitution, blz. 19.

Daaraan paart zich de eisch dat de algemeene zaak door elken burger kunne worden onderzocht en beoordeeld. Hieruit vloeit voort dat de regeeringshandelingen en maatregelen openbaar moeten zijn, en dat de middelen om zich op de hoogte te stellen van den economischen en maatschappelijken toestand des volks, iedereen ten dienste behooren te staan.

In elken goed georganiseerden Staat moet eene regeermacht bestaan, die de leiding en het bestuur op zich neemt en met het uitvoerend gezag is bekleed. De regeermacht wordt nu eens aan een uit verschillende personen samengesteld lichaam, zooals in Zwitserland, dan eens aan éénen persoon, het zij tijdelijk of erfelijk opgedragen. In Noord-Amerika en Frankrijk is de President het tijdelijk hoofd van den Staat; in de meeste constitutioneele Staten van Europa bestaat de constitutioneele monarchie.

Bij dien regeeringsvorm worden de grenzen der rechten van het hoofd van den Staat afgebakend, ten einde elke buitensporigheid te beletten, en de rechten van het volk te waarborgen. Het ligt in den aard der zaak, dat die bevoegdheden niet overal dezelfde zijn. Die van de koninklijke macht zijn meer uitgebreid, dan waar het hoofd van den Staat slechts voor zekeren tijd is benoemd.

Bij de constitutioneele monarchie is de onschendbaarheid van den Vorst een hoofdelement; maar zij staat niet op zich zelve; zij gaat gepaard met de verantwoordelijkheid van zijne raadslieden. Ook deelt hij met de vertegenwoordiging de wetgevende macht, zoodat de wet, waaraan allen zich onderwerpen moeten, niet dan door samenwerking van den Vorst en de Vertegenwoordiging kan tot stand komen. Hem wordt de bevoegdheid gegeven, om aan de wet, die naar zijn overtuiging niet in het belang is van den Staat, zijne goedkeuring te onthouden. Ook heeft hij het recht de vertegenwoordiging, die naar zijne overtuiging niet aan haar doel beantwoordt, d. i. als zij niet meer de uitdrukking is van de richting der meerderheid van de natie, te ontbinden. Dit recht

strekt, om een tegenwicht te stellen tegen eene mogelijke verkrachting van de belangen der minderheid door eene eenzijdige richting bij de meerderheid in de vertegenwoordiging.

Daartegenover staat dat de vertegenwoordiging vrijelijk elke regeeringsdaad mag beoordeelen, ja, dat het haar plicht is een streng toezicht over de regeering te houden. Evenzoo heeft zij krachtens het beginsel, dat zij met den Koning de wetgevende macht uitmaakt, het recht de haar voorgelegde wetten te beoordeelen, te wijzigen en des noods te veroordeelen, evenzeer als het tot hare bevoegdheid behoort zelve wetsvoorstellen in te dienen. Ook behoort zij de bevoegdheid te hebben om een onderzoek in te stellen naar alles wat zij meent, dat voor het belang van den Staat dienstig is.

Daarom is het van het hoogste belang, dat het vertegenwoordigend stelsel geen ijdele vorm, maar zoo veel mogelijk eene waarheid zij, d. i. dat tot de verkiezing van de leden der vertegenwoordiging zooveel mogelijk alle burgers medewerken.

De constitutioneele regeeringsvorm is zonder twijfel, wanneer de ontwikkeling des volks een zeker peil heeft bereikt, het beste middel om den Staat aan zijn doel te doen beantwoorden. Hoe meer de burgers doordrongen zijn van hunne rechten en van hunne verplichtingen, des te meer zal ook de algemeene belangstelling toenemen in de publieke zaak, en naar mate de ontwikkeling toeneemt, naar mate kennis en verlichting verspreid worden, des te meer zal het staatsleven winnen in gezondheid en kracht.

Wij zullen in den loop van onzen arbeid dikwijls gelegenheid vinden, om de boven kortelijk aangestipte beginselen van den constitutioneelen regeeringsvorm nader te toetsen.

Alvorens wij ons echter tot den inhoud der grondwet zelve wenden, achten wij het noodig met eenige weinige woorden de geschiedenis van hare wording na te gaan.

De grondwetsherziening, welke in 1848 tot stand is gekomen, staat niet op zich zelve, maar in nauw verband met gebeurtenissen, die met

korter of langer tijdsverloop haar vooraf gingen. De politieke geschiedenis van de jaren, welke tusschen de aanneming van de grondwet van 1815 en de uitbarsting van de Belgische omwenteling liggen, is ook uit dit oogpunt hoogst belangrijk. Immers reeds het ontwerp der grondwet van 1815 had in de zuidelijke gewesten met een krachtigen weêrstand te kampen. Al werd nu de stemming over dit ontwerp door de regeering in dien zin uitgelegd, dat het beschouwd werd te zijn aangenomen, het verzet tegen verschillende bepalingen, inzonderheid wat den godsdienst betrof, bleef levendig bij de geestelijkheid en bij de bevolking, zoover deze aan de geestelijkheid gehoorzaamde. Van lieverlede sloten ontevreden liberalen zich bij dit verzet aan. Ook in Noord-Nederland lieten zich, zij het ook wegens andere redenen, stemmen hooren die op herziening aandrongen. Een tijdig toegeven aan dezen eisch zou wellicht de uitbarsting hebben kunnen voorkomen. Maar de regeering wilde van geene herziening weten [1]). Elke hervorming, meende zij, zou tot verkleining van het koninklijk gezag leiden. De Koning regeerde niet met verantwoordelijke ministers, maar

---

[1]) »Que me veut-on ?" vroeg Koning Willem I aan een der Belgische afgevaardigden, die hem den gevaarlijken toestand onder het oog bracht, »on veut changer de gouvernement, ou l'on veut changer de prince ! On parle de respect aux lois, et l'on méconnait notre loi fondamentale. — On veut la responsabilité ministérielle ! Pourquoi? pour transformer la monarchie dans les chambres! Car un ministre responsable *n'est plus l'agent du roi*, mais des chambres. C'est donc la république que l'on demande ! On veut me faire roi constitutionnel, semblable à ces dieux des paiens qui os habent et non loquuntur, qui pedes habent et non ambulant." de Gerlache, Histoire du Royaume des Pays-Bas I, 467 vv.

Niet minder duidelijk sprak de afkeer, die den Koning en zijne ministers bezielde, in de koninklijke boodschap ten geleide van een ontwerp op de drukpers, van 11 Dec. 1829 : »het onderwerp der zoogenaamde ministerieele verantwoordelijkheid, waarvan het ons meer moeielijk valt den waren zin als het eigenlijk doel te bepalen", enz. Zie Lipman, Constit. Archief I blz. 123.

met ministers, die slechts de uitvoerders waren van *zijnen* wil, die geheel van elkander onafhankelijk benoemd werden zonder dat er op éenheid van staatkundige richting werd gelet. Vandaar dat »de koninklijke naam het schild werd, waarachter de ministers zich dekten, om maatregelen goed te maken, wier verantwoordelijkheid zij niet wilden of niet durfden op zich nemen [1]). Het stelsel van besluiten-regeering kwam in zwang, waardoor de inmenging der Staten-Generaal in vele belangrijke aangelegenheden afgesneden werd; over het beheer der financiën werd een dichte sluier geworpen; de koloniën werden door den onverantwoordelijken minister volgens den wil des Konings bestuurd, en de vrije uiting der gedachten werd aan banden gelegd.

Te midden van den hardnekkigen strijd in en buiten de Kamer, weêrklonk in Juli 1830 de mare van de Fransche omwenteling, welke een einde maakte aan de regeering der BOURBONS. Die gebeurtenis zou — het was te voorzien — ook elders, en met name in Nederland, hare terugwerking niet missen. De regeering begreep terecht, dat de toezegging van eene grondwetsherziening het eenige middel was, om de gistende gemoederen tot bedaren te brengen.

Bij de opening der Staten-Generaal, den 13en Sept. 1830, onderwierp zij aan hun oordeel de vraag, of eene grondwetsherziening noodzakelijk werd geacht. Het antwoord luidde bevestigend. Dientengevolge werd dan ook bij Kon. Besl. van 1 Oct. 1830 eene commissie benoemd, welke zich met die taak moest belasten. Maar de kort daarop gevolgde gebeurtenissen maakten den arbeid der commissie — zoo hij al tot stand kwam — overbodig.

De strijd met België en de langdurige onderhandelingen met de buitenlandsche mogendheden, die de jaren 1831 tot 1839 vullen, trokken wel niet de aandacht van eene grondwetsherziening af [2]),

---

[1]) Zie mr. J. H. G. BOISSEVAIN, *Gesch. der Grondwet*, *Alg. Overzicht*, bl. 16.

[2]) Zie Aanteekening No. I.

maar verschoven slechts de uitvoering. Niet dan in het uiterste oogenblik, toen de afscheiding van België haar volledig beslag had gekregen, en de daardoor veranderde omstandigheden eene herziening noodzakelijk maakten, gaf de regeering hare toezegging.

Met levendige belangstelling werden de daarop betrekkelijke wetsontwerpen tegemoet gezien. Groote teleurstelling moest de natie echter ondervinden, toen zij ontwaarde, dat de regeeringsontwerpen van 1840 niet anders inhielden, dan zoodanige wijzigingen als volstrekt noodzakelijk waren, ten gevolge van de afscheiding van België [1]) Noch van de ministerieele verantwoordelijkheid of van de onschendbaarheid des Konings, noch van het recht van amendement, noch van het recht van ontbinding der Kamers of van eene andere regeling van het kiesrecht was sprake.

Nauw had de regeering hare ontwerpen aangeboden of vijf leden der Tweede Kamer: L. C. LUZAC, W. A. baron SCHIMMELPENNINCK VAN DER OYE, J. CORVER HOOFT, E. W. VAN DAM VAN ISSELT en Jhr. W. L. F. C. ridder VAN RAPPARD, deden het voorstel, om, »aangezien het bleek, dat de regeering het initiatief niet verder wilde nemen, dan door het voordragen der vijf ontwerpen, en zij als het ware aan de Kamer overliet, om harerzijds de verdere voordrachten te doen, eene commissie van tien leden te benoemen, ten einde eene lijst op te maken van de hoofdpunten, welke bij de herziening der grondwet in aanmerking behoorden te komen, welke lijst door de afdeelingen onderzocht en aangevuld zoude worden, terwijl aan eene andere commissie uit vijf leden zou worden opgedragen, »het artikelsgewijze nazien der grondwet met inachtneming

---

[1]) Bijv. weglating van de Belgische provinciën; dat de huldiging voortaan te Amsterdam zou plaats hebben, dat het ledental van den Raad van State, alsmede van de Eerste en Tweede Kamer, in verhouding der nu kleiner geworden bevolking, verminderd werd; dat de bepaling volgens welke de zittingen der St.-Gen. beurtelings in de eene of andere stad in de Z. of N. Nederlanden zouden worden gehouden, vervallen was, en wat dies meer zij.

der denkbeelden door de Kamer op de hoofdquaestiën geuit" [1]).

Ofschoon dit voorstel over het algemeen weinig ondersteuning vond, en ook eindelijk ingetrokken werd, blijkt uit het onderzoek in de afdeelingen welke veranderingen vooral gewenscht werden.

Ons bestek laat niet toe, ons met de bijzonderheden van dit onderzoek bezig te houden. Toch willen wij hier enkele daarvan aanstippen, die ons van het meeste gewicht toeschijnen. Zij betroffen: de onschendbaarheid des Konings en de ministerieëele verantwoordelijkheid, benevens het contraseign; eene wet, welke die verantwoordelijkheid regelt; de bepaling, dat het uitvoerend gezag aan den Koning behoort; het recht van ontbinding der Staten-Generaal; de opdracht van beslissing van administratieve geschillen aan den Raad van State; de niet-vervolgbaarheid der leden van de Staten-Generaal wegens adviezen, door hen in de vergadering uitgebracht; min of meer directe verkiezing der volksvertegenwoordiging; eene meer nationale vertegenwoordiging; geene keuze alleen uit de provincie, maar uit het geheele rijk; openbaarheid der zittingen van de Eerste Kamer; het recht van amendement voor de Tweede Kamer; de baten der overzeesche bezittingen een gedeelte uitmakende der inkomsten van den Staat, waarover niet dan bij de wet zou kunnen worden beschikt; vaststelling van de begrootingen der uitgaven en inkomsten van de Oost-Ind. bezittingen bij de wet; opheffing der standen in de Provinciale Staten; wettelijke regeling van de samenstelling en bevoegdheid der stedelijke besturen, van kiesrecht, enz.

Wanneer men deze punten opmerkzaam nagaat en met de grondwetten van 1814 en 1815 vergelijkt, dan is het duidelijk, hoe de liberale beginselen zich van lieverlede ontwikkeld, en eindelijk bij de natie wortel geschoten hadden, om ten laatste in de tegenwoordige grondwet gehuldigd te worden.

Wij zullen de geschiedenis van de grondwetsherziening in 1840

---

[1]) Zie *Handelingen, van de Regeering en de Stat.-Gen. over de herziening der Grondwet v.* 1840 (ed. Belinfante) I. blz. 11 en volg.

niet verder bespreken. Nadat het voorstel der vijf leden van de Tweede Kamer was ingetrokken, werden alleen de regeeringsontwerpen behandeld [1]).

De eerste regeeringsjaren van Koning WILLEM II gingen voorbij, zonder dat het vooruitzicht bestond, dat de weg der hervorming zou bewandeld worden. Bij de meerderheid der natie openbaarde zich meer en meer eene liberale richting in het streven om aan de leden van den Staat eenen grooteren invloed op het landsbestuur te verzekeren, dan tot dus ver het geval was geweest. Tijdschriftartikelen, brochures en wetenschappelijke werken wedijverden om het hardst, om bij de regeering op hervorming aan te dringen. Oók de Tweede Kamer kwam telkens op dien eisch terug. Eindelijk formuleerde zij in Oct. 1844 haren wensch duidelijk in haar adres van antwoord op de troonrede. Maar het daarin uitgedrukt gevoelen vond noch bij de regeering, noch bij de Eerste Kamer weerklank. Het geschil had dan ook tengevolge, dat, voor het eerst sedert 1815, het antwoord op de troonrede achterwege bleef. Hierdoor niet ontmoedigd, besloten nu negen leden der Tweede Kamer: de heeren J. R. THORBECKE, L. C. LUZAC, E. W. VAN DAM VAN ISSELT, J. H. graaf VAN RECHTEREN, J. M. DE KEMPENAER, L. D. STORM, B. WICHERS, S. baron VAN HEEMSTRA en S. H. ANEMAET, den 9en Dec. 1844, een voorstel in te dienen tot eene volledige herziening der grondwet. Dat voorstel, bekend onder den naam van *het voorstel der negen mannen,* voldeed aan de rechtmatige eischen. De ingenomenheid waarmede het door de

---

[1]) De vijf regeerings-voorstellen werden later door acht andere aangevuld. Langs dezen weg werd de splitsing der Staatsbegrooting in eene van gewone uitgaven, welke voor tien jaren werd vastgesteld, en eene buitengewone, welke jaarlijks in overweging werd genomen, opgeheven, om voor eene algemeene begrooting voor twee jaren plaats te maken. Tevens werd de *strafrechterlijke* ministerieële verantwoordelijkheid in de grondwet gebracht en eene wettelijke regeling geëischt »van het stemrecht in de steden en ten platten lande, zoowel als van de bevoegdheid om deel te nemen aan de provinciale en plaatselijke besturen."

burgerij werd begroet, bleek terstond uit de menigte adressen, waarin bij de Kamer op de aanneming werd aangedrongen. Ten slotte werd de natie wederom teleurgesteld; na langdurige beraadslagingen werd den 30en Mei 1845 met 34 tegen 21 stemmen beslist, dat de Kamer geen voorstel tot verandering der grondwet zou doen [1]). Niettemin heeft het genoemde voorstel blijvende waarde, nu de beginselen waarvan het uitging, voor een groot gedeelte in de tegenwoordige grondwet worden teruggevonden. De herziening van 1848 is door den arbeid der *negen mannen* op krachtige en doeltreffende wijze voorbereid geworden.

In den loop van 1847 en het begin van 1848 werd eene herziening der grondwet door de regeering voorbereid. Nog in 1845 had de troonrede verklaard dat de overtuiging van de noodzakelijkheid der herziening bij den Koning niet was gevestigd. Het bleek echter weldra ondoenlijk te zijn, gevolg te geven aan art. 6 der grondwet, krachtens hetwelk de oefening van het stemrecht voor de steden en ten platten lande en de bevoegdheid om deel te nemen aan de provinciale en stedelijke besturen, bij de wet moesten worden geregeld. Tot dusver werd het een en ander beheerscht door reglementen, welke verschillende onderwerpen regelden, die met de genoemde in nauw verband stonden. De achtereenvolgende verwerping van een drietal voorstellen tot uitvoering van art. 6 schonk ook den Koning de overtuiging dat de herziening niet kon uitblijven. Als richtsnoer werd genomen hetgeen de behandeling van het ontwerp van 1844 als den wensch van de meerderheid der Tweede Kamer had doen kennen. Bij Koninklijke Boodschap van 8 Maart 1848 werden 27 ontwerpen van wet tot herziening der grondwet aan de Staten-Generaal ingediend.

Inmiddels was in Februari in Frankrijk de omwenteling uitgebroken, welke ook hier te lande een diepen indruk maakte.

---

[1]) Zie over het verhandelde met betrekking tot het voorstel der negen eden: *Handelingen over de voorstellen tot Grondwetsherziening in* 1845, (ed. Belinfante) 's Hage, 1846.

De voorstanders eener doortastende hervorming werden daardoor te meer bewogen de ingediende herziening geheel onvoldoende te achten. De spanning en onrust namen toe. Voor het behoud der openbare orde viel te vreezen. De Koning, beducht voor zijn troon, veranderde plotseling van gedragslijn, en ontbood in den middag van den 13en Maart den Voorzitter der Tweede Kamer, den heer Boreel van Hogelanden, om door zijne tusschenkomst van de Kamer te vernemen, welke herziening in ruimeren zin door haar werd gewenscht. Het ministerie dat bij dezen gewichtigen stap door den Koning geheel was voorbijgegaan, diende zijn ontslag in. De Kamer besloot de 27 ontwerpen ter zijde te stellen en vatte den 16en Maart hare denkbeelden omtrent de herziening in een verslag samen. Den volgenden dag benoemde de Koning eene commissie voor het samenstellen van nieuwe herzieningsontwerpen. Zij bestond uit de heeren mrs. J. R. Thorbecke, D. Donker Curtius, J. M. de Kempenaer, L. C. Luzac en L. D. Storm. Reeds den 11den April had deze commissie, waarvan twee leden inmiddels als ministers waren opgetreden, hare taak voltooid [1]).

Een verschil in den boezem van het ministerie over de strekking van het ontwerp der commissie, dat de aftreding van twee ministers ten gevolge had, vertraagde de aanbieding van het ontwerp aan de Staten-Generaal. Ook werden daarin veranderingen en wij-

---

[1]) Voor het bovenstaande mogen wij verwijzen naar de belangrijke bescheiden, voorkomende in het geschrift van mr. A. J. graaf van Randwijck: De Geschiedenis van de zeven en twintig ontwerpen van wet tot herziening der Grondwet in 1847—1848 toegelicht, 'sGravenhage 1879, en naar de letterkundige aanteekeningen in het Vde deel van Jhr. mr. J. de Bosch Kemper's Geschiedenis van Nederland na 1830. Omtrent des Konings gezindheid tegenover de herziening vergelijke men v. Randwijck, blz. 14 en 40. Zeer opmerkelijk is onder anderen de toespraak door den Koning op den 16den Maart gehouden tot de gezanten van Oostenrijk, Groot-Brittannië, Pruisen en Frankrijk. Zie Aanteekening no. II. Voorts raadplege men: Mr. B. D. H. Tellegen, Het voorspel van de herziening der Grondwet, *Gids*, Januari 1883.

zigingen gebracht. Eerst den 19en Juni 1848 kwamen twaalf wetsontwerpen bij de Staten-Generaal. Ook nu weder ondergingen zij ten gevolge van beschouwingen in de afdeelingen der Tweede Kamer aanmerkelijke wijzigingen [1]). Eindelijk begonnen de openbare discussiën op den 16en Aug. 1848, die tot den 24en Aug. voortduurden; op den avond van dien dag werden de ontwerpen, meest alle met groote meerderheid, aangenomen. De Eerste Kamer, wier zittingen tot dusverre altijd geheim gebleven waren, week van dien regel af. Zoowel de verslagen der afdeelingen als de beraadslagingen zelve werden openbaar gemaakt. Enkele ontwerpen der regeering vonden hier meer tegenstand. Zelfs werd er één met eene meerderheid van slechts twee stemmen aangenomen [2]). De ontwerpen werden nu, volgens art. 228 der grondwet 1840, aan de Provinciale Staten gezonden, die, behalve de gewone door hen benoemde leden, even zoo vele buitengewone kozen, om de Tweede Kamer in dubbelen getale samen te stellen.

Deze Kamer werd den 18en Sept. geopend. Reeds acht dagen later, den 27en Sept., bracht zij haar verslag uit. Den 2en Oct. werden de discussiën geopend, die tot den 7en duurden, toen de ontwerpen met eene overgroote meerderheid aangenomen werden. Op den 11en Oct. vereenigde zich ook de Eerste Kamer met het gevoelen der Tweede Kamer; de afkondiging had, krachtens eene publicatie van 14 October, plaats op 2 November 1848 [3]), en daarmede had het werk der grondwetsherziening haar volledig beslag gekregen.

Men spreekt dikwijls van de »*Grondwet van* 1848». Dit is onjuist; wij bezitten de Grondwet van 1815, doch in sommige, en wel de meest belangrijke punten gewijzigd, even als diezelfde grondwet in 1840 herzien was geworden. Verscheidene artikelen zijn onveranderd gebleven. Men moet dit wel degelijk in het oog houden

---

[1]) Zie Aanteek. No. III.

[2]) Zie de Wetten, houdende noodzakelijkheid der herziening van sommige bepalingen der Grondwet, in het Staatsblad 1848, onder de nos. 42—53.

[3]) Zie Stsbl. no. 59—70.

bij de toepassing van hare voorschriften, en dus bij de niet gewijzigde artikelen letten op toestanden, zoo als zij in 1815 bestonden.

Geen tak van het Staatsbestuur mag ook slechts een oogenblik zijne hoofden missen. Het eerste beginsel dus van overgang van de eene wetgeving tot de andere is, dat zij, die volgens de oudere wet met eenig gezag bekleed waren, daarin gehandhaafd blijven, totdat zij door anderen, volgens de nieuwe wet geroepen, worden vervangen [1]). Een ander niet minder gewichtig beginsel is, dat zij, die bij de vroegere wetgeving betrekkingen hadden bekomen voor hun leven, welke door de nieuwe wetgeving ophielden te bestaan, of waarvoor zij niet in aanmerking kwamen, aanspraak behielden op vergoeding [2]). Eindelijk is het derde beginsel, hetwelk elken overgang beheerscht, dat alle wetten, reglementen en besluiten, die op het oogenblik der invoering van de nieuwe grondwet in werking waren en kracht van wet hadden, gehandhaafd bleven, tot zij voor andere, volgens die nieuwe grondwet tot stand gebracht, plaats hadden gemaakt [3]). Het is dan ook het gevolg van dit stelsel, dat tal van wettelijke bepalingen, ofschoon strijdig met de beginselen der grondwet van 1848, tot op dit oogenblik van kracht zijn gebleven bij gebreke van de nieuwe regelingen, welke moeten dienen tot het uitvoeren van die beginselen.

Bij de *additioneele artikelen* werd tevens met éene pennestreek een einde gemaakt aan zoodanige heerlijke rechten, die de bevoegdheid inhielden tot het doen van voordrachten of benoemingen van personen tot openbare betrekkingen, b. v. van schouten,

---

[1]) Additioneele artikelen van de gewijzigde grondwet, Art. 1. »*Alle bestaande autoriteiten blijven voortduren, totdat zij door anderen volgens deze grondwet zijn vervangen.*"

[2]) Ibid. art. 2. »*De wet regelt de schadevergoeding, toe te kennen aan hen, die door of ten gevolge van de herziening der grondwet betrekkingen verliezen, hun voor hun leven opgedragen.*"

[3]) Ibid. art. 3. »*Alle op het oogenblik der afkondiging van de veranderingen in de grondwet verbindende wetten, reglementen en besluiten worden gehandhaafd, tot zij achtervolgens door andere worden vervangen.*"

burgemeesters, secretarissen. Reeds de staatsregeling van 1798 had aan al die heerlijke rechten een einde gemaakt [1]). Na de herstelling van Nederland in 1813 haastte de regeering zich eene bepaling af te schaffen, welk te zeer aan de omwenteling van 1795 herinnerde, en eenen middenweg te kiezen tusschen eenen algeheelen terugkeer en de handhaving van eenen toestand, die eigenlijk in overeenstemming was met de nieuwere opvatting van het staatsgezag [2]). De nieuwe grondwet verliet dien weg, en verklaarde de heerlijke rechten opgeheven. Zij bekleedde de overheid met de bevoegdheid tot het benoemen der bovengenoemde ambtenaren [3]). Deze rechten werden afgeschaft zonder schadeloosstelling aan de vroegere eigenaren, omdat eene taxatie er van eene onmogelijkheid scheen. Anders is het gesteld met zulke heerlijke rechten, die burgerlijke rechtsgevolgen hadden, b. v. uitkeering van zekere praestatiën, het verrichten van heerendiensten, het uitoefenen van het jachtrecht, enz. Deze rechten kunnen opgeheven verklaard worden, doch tegen schadeloosstelling [4]).

Bij het 5e add. art. werd aan de regeering de verplichting opgelegd, binnen zekeren termijn ontwerpen, die eenige der gewichtigste aangelegenheden zouden regelen, aan de volksvertegenwoordiging aan te bieden [5]).

---

[1]) Zie art. XXIV.

[2]) Zie o. a. K. Besl. van 26 Maart 1814 (Stbl. No. 46), dat aan de heerlijkheden de *voordracht* van schouten, secretarissen en bestuurderen van gemeenten of polders gaf, terwijl het recht van de eigenaren der heerlijkheden *van benoeming* »tot kleinere gemeentelijke bedieningen" erkend werd.

[3]) Add. art. art. 4, 1e lid. »*De heerlijke rechten, betreffende voordracht of aanstelling van personen tot openbare betrekkingen zijn afgeschaft.*" Volgens de Mem. v. Toel. was het *collatierecht* hier niet onder begrepen.

[4]) Ibid. 2e lid. *De opheffing der overige heerlijke rechten en de schadeloosstelling der eigenaren kunnen door de wet worden vastgesteld en geregeld.*" Zie ook art. XXVII van de Staatsregel. 1798 en het K. Besl. van 8 Febr. 1815 (Stbl. No. 11).

[5]) Ibid. art. 5. »*De voorstellen:*"

Van meer belang is het 7e add. art., dat een voorloopig kiesreglement bevat, waarnaar de leden der Eerste en Tweede Kamer gekozen zouden worden. Bij de vroegere grondwet toch waren de laatstgenoemden door de Provinciale Staten, de eerstgenoemden rechtstreeks door den Koning benoemd geworden. De nieuwe grondwet had daaromtrent andere beginselen gehuldigd, maar de kieswet zelve was nog niet tot stand gekomen. Voor geen onderwerp alzoo was eene wet van overgang meer noodig, dan voor de wijze, waarop 's lands vertegenwoordiging voor het eerst zou gekozen worden.

Bij dat voorloopig kiesreglement werd de natie al dadelijk in de gelegenheid gesteld, hare vertegenwoordigers te kiezen. Zelfs de leden der Eerste Kamer werden eveneens rechtstreeks door de stembevoegde kiezers gekozen, doch in dubbelen getale, uit welk dubbeltal de Koning de 39 leden dier Kamer benoemde. Op die wijze werden voor de eerste maal de Eerste en Tweede Kamer samengesteld. De aftreding der leden werd bij het 6e der add. art. geregeld [1]).

1°. *der wet, regelende het kiesrecht en de benoeming van afgevaardigden ter Eerste en Tweede Kamer;*

2°. *van provinciale- en gemeentewet,*

worden voorgedragen in de eerste zitting der Staten-Generaal, volgende op de afkondiging der veranderingen in de grondwet.

»*De ontwerpen van wet, betreffende de verantwoordelijkheid der ministers, de nieuwe rechterlijke inrichting, het onderwijs en armbestuur, en tot uitoefening van het recht van vereeniging en vergadering, worden zoo mogelijk in dezelfde zitting, en in allen geval niet later dan in de daarop volgende voorgesteld.*"

»*De wetten op het gebied der regeering in de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen worden binnen drie jaren, na de afkondiging dezer veranderingen in de grondwet, voorgedragen.*"

1) Ibid. art. 6. »*De eerste aftreding van een derde der leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal zal plaats hebben met den derden Maandag in Sept.* 1851; *die van de helft der leden van de Tweede Kamer met den derden Maandag in Sept.* 1850, *beide volgens een rooster, te regelen door de wet, in art.* 5 *No.* 1 (de kieswet) *vermeld.*

En welke is nu de geest der gewijzigde grondwet?

De commissie, welke den 17en Maart 1848 met het ontwerpen er van belast werd, was »na raadpleging van al hetgeen, vooral sedert 1840, over herziening bij de Tweede Kamer en in het publiek daar buiten is gehandeld," en »na toetsing van de tegenwoordige behoefte en van de voorwaarden, zonder welke geen Staat bij de hedendaagsche spanning en stoute wending aller Staten de toekomst met eenig vertrouwen ingaat," tot de overtuiging gekomen, dat de grondwet voornamelijk in twee opzichten herziening vorderde, nl. »de betrekking des volks tot de staatsinrichtingen, en ten andere de regeling der wetgevende en besturende machten." In het eerste zocht de commissie »de voorwaarden van een nationalen Staat, het beginsel van leven en wasdom; in het tweede de voorwaarden eener goede regeering, het beginsel van orde."

Wij zullen in den loop van onzen arbeid hier en daar de gelegenheid vinden, om de voornaamste wijzigingen, welke de grondwet heeft ondergaan, aan te toonen. Hier stippen wij dus slechts aan, dat zij bedoeld heeft aan den regeeringsvorm eene meer democratische richting te geven, d. i. eenen meer rechtstreekschen invloed van het volk op de regeering, hetgeen zij bereikt heeft door de uitbreiding van het kiesstelsel, die dan ook een der belangrijkste voordeelen is, welke de gewijzigde grondwet aanbiedt. Inzonderheid de rechtstreeksche verkiezingen zouden naar het oordeel der commissie het middel moeten zijn, om het politieke leven der natie op te wekken. Volgens haar zoude daardoor de band versterkt worden tusschen den kiezer en den afgevaardigde.

Is de verwachting der commissie bewaarheid? Heeft het politieke leven, de belangstelling in de algemeene zaak, in kracht gewonnen? Deze vraag is niet moeilijk te beantwoorden. Vergelijkt men in dit opzicht het heden met het verleden, dan valt zonder twijfel vooruitgang op te merken. Terwijl hier te lande van oudsher in het algemeen de gewoonte heerschte om de zorg voor het algemeen belang over te laten aan de eenmaal bestaande gewestelijke en stedelijke besturen, had het stelsel, hetwelk sinds 1814 bestond,

weinig bijgedragen, om het bewustzijn te verlevendigen dat het volk recht heeft invloed uit te oefenen op de regeering. »De grondwet," merkte de commissie terecht aan, »heeft staatsburgerschap, de eerste drijfveer onzer eeuw, zooveel zij kon, laten slapen. Om hartstocht te mijden, brak, zij de ziel." De uitbreiding van het kiesstelsel heeft in dit opzicht goede vruchten opgeleverd, en zal naarmate de beteekenis van den rechtstreekschen volksinvloed aanwint, tot nog grootere uitkomsten leiden.

Behalve in de uitbreiding van het kiesstelsel munt de grondwet van 1848 boven de vorige staatsregelingen uit in de wijze waarop zij onderwerpen regelt, als het recht van vereeniging, de vrijheid van drukpers, de staatszorg voor het onderwijs, enz. Voornamelijk is vooruitgang te bespeuren ten opzichte van de verhouding der vertegenwoordiging tot de regeering. Het recht van amendement, zooals wij boven aanteekenden, een noodzakelijk element van eene constitutioneele vertegenwoordiging, in nauw verband met het recht der leden van den Staat, om invloed uit te oefenen op de wetgeving, heeft zijne plaats gevonden in de grondwet. De onschendbaarheid des Konings en de volledige ministeriëele verantwoordelijkheid, waarop zoo lang en zoo dikwijls te vergeefs aangedrongen was, zijn eindelijk in onze grondwet erkend geworden. Het recht van enquête geeft aan de Tweede Kamer de bevoegdheid, om zelve de inlichtingen te putten, welke zij behoeft, terwijl eindelijk de niet-vervolgbaarheid der leden van de Staten-Generaal — hoezeer in beginsel altijd erkend — door de geschreven letter der wet eenen waarborg te meer heeft gekregen.

»De vroeger vruchtelooze steeds toegenomen aandrang tot hervorming," zeide de commissie, »was in zoover *niet* vruchteloos, als hij het terrein heeft ontdekt, dat nu een ieder overziet Hetgeen wij voordragen is, wat den hoofdinhoud betreft, niet eene vraag van gister, noch onder den indruk van een dreigend oogenblik geopperd, maar eene vraag van jaren herwaarts, en in de hoofden onzer meest verstandige en vaderlandslievende medeburgers sedert lang tot rijpheid gebracht en opgelost."

EERSTE BOEK.

GRONDGEBIED EN VOLK.

HOOFDSTUK I.

GRONDGEBIED VAN NEDERLAND.

Nederland trad het eerst in 1806 als koninkrijk op onder den naam van *Koninkrijk Holland.* Door de Weener congres-akte in 1815 werd het tot *Koninkrijk der Nederlanden* verklaard, hetwelk door de toevoeging van België eene belangrijke uitbreiding erlangde. Na de afscheiding van België werd ons vaderland tot de oude grenzen teruggebracht.

De grenzen zijn bepaald door tractaten met de aanliggende mogendheden, met wier gemeen overleg zij veranderd kunnen worden. Om echter eene dergelijke schikking rechtsgeldig te maken, is eene wet noodig, d. i. de regeering behoeft de samenwerking der volksvertegenwoordiging [1]).

---

[1]) Art. 2, lid 2 GW. »*De grenzen van den Staat .... kunnen door de wet worden veranderd.*"

Ons vaderland bestaat uit elf provinciën [1]) welke zich historisch hebben gevormd en ontwikkeld. Tijdens de oude Republiek was elke provincie een onafhankelijke Staat, die wel door de Unie van Utrecht met elkander tegenover de andere Rijken waren verbonden, maar voor het inwendig bestuur hare eigene souvereiniteit behielden. De staatsregeling van 1798 hief al die kleine van elkander onafhankelijke en dikwijls op elkander naijverige staatjes op, en proclameerde de één- en ondeelbaarheid der nieuwe Republiek. Nu kwamen er departementen met andere grenzen [2]). Maar van het eene in het andere uiterste vallende, vernietigde de staatsregeling tegelijk met de onafhankelijkheid, de zelfstandigheid der gewesten. De departementen werden tot administratieve onderdeelen van het geheel vernederd. Hiertegen verzette zich de natie, die zich in hare historische herinneringen geschokt gevoelde, zoodat de staatsregeling van 1801, ofschoon den naam van departementen voor provinciën behoudende, toch de oude grenzen eerbiedigde, met uitzondering van Drente, dat bij Overijsel gevoegd werd. De Fransche overheersching echter voerde tegelijk met Fransche namen en Fransche prefecten eene geheele andere indeeling in, waarbij de oude grenspalen geheel opgeheven werden [3]). Eerst na het herstel onzer onafhankelijkheid kwam men tot de oude provinciën terug.

Voor deze indeeling pleiten dan ook, behalve de historische grondslag, de sympathieën der ingezetenen en de verschillende locale belangen der provinciën; de laatste zouden in het bijzonder de vereeniging van twee of meer tot éene zeer in den weg staan. Het tijdperk waarin Nederland een deel uitmaakte van het Fransche keizerrijk, heeft dat vooral aan den dag gebracht.

De grenzen der tegenwoordige provinciën zijn grootendeels door bijzondere wetten geregeld, welke meest alle uitvloeisels zijn van

---

[1]) Art. 1 *Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat in Europa uit de tegenwoordige provinciën: N. Brabant, Gelderland, Z. Holland, N. Holland, Zeeland, Utrecht, Friesland, Overijsel, Groningen, Drente en het hertogdom Limburg, »behoudens de betrekkingen van het hertogdom Limburg, met uitzondering der vestingen Maastricht en Venlo en van hare kringen, tot het Duitsche verbond.*"

[2]) Zie *Histor. Atlas* van Mr. G. MEES, Kaart 7 en 8.

[3]) Ibid. Kaart 9.

het voorschrift van art. 55 der Grondwet van 1814 en art. 3 van die van 1815.

Al die provinciën maken te zamen het grondgebied uit van den Staat in Europa. Met éene wordt een zeker voorbehoud in acht genomen. In art. 1 van de grondwet van 1848 wordt gezegd: »behoudens de betrekkingen van het hertogdom Limburg, met uitzondering der vestingen Maastricht en Venlo en van hare kringen, tot het Duitsche Verbond." Dit verdient eenigszins nader te worden toegelicht. Bij het tractaat toch van 19 April 1839, waarbij de afscheiding van België erkend werd, was een gedeelte van Luxemburg aan dat rijk toebedeeld, en aan de betrekking met den Duitschen Bond onttrokken. Deze zocht dus elders vergoeding vóor dat verlies, welke gevonden werd in Limburg, waarvan het gedeelte, dat beoosten de Maas ligt, bij het bovengenoemde tractaat aan den Koning der Nederlanden afgestaan was, om er als hertog over te regeeren, of wel om het te vereenigen met het tot de oude grenzen ingekrompen Nederland. Hetgeen bewesten den Maasstroom ligt werd dadelijk als tot Nederland behoorende beschouwd. Wel verklaarde WILLEM I het hem toegedachte gedeelte met Noord-Nederland te vereenigen, maar den 16en Aug. 1839 trad hij met geheel Limburg tot den Duitschen Bond toe. Toch behoorde Limburg tot het grondgebied van Nederland. Het voorbehoud echter, ten zijnen aanzien uitdrukkelijk in art. 1 vermeld, bracht eenige verplichtingen mede, welke dikwijls tot moeilijkheden aanleiding gaven, en meermalen de wenschelijkheid deden uitspreken eener losmaking van dien band.

In de zitting van den Duitschen Bond van den 24sten Mei 1866 werd door den Nederlandschen gezant het voorstel gedaan om het besluit van 5en Sept. 1839, betreffende de opneming van Limburg in den Duitschen Bond, in te trekken, en de uittreding van Limburg goed te keuren. Kort daarna, den 14en Juni 1866, verklaarde Pruisen de Bondsakte verbroken en niet bestaande, terwijl het tegelijk eenen nieuwen Bond voorstelde, waarin Limburg niet begrepen was. Ook andere mogendheden volgden in zoover het voorbeeld van Pruisen door den voormaligen Bond opgeheven te verklaren. Sedert die gebeurtenis heeft dus de bepaling van art. 1 der GW. ten opzichte van Limburg hare waarde verloren.

Het aangehaalde art. 1 doet de vraag rijzen of ook de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen moeten worden beschouwd als bestanddeelen van het Koninkrijk der Nederlanden? Uit de woorden: »Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat in Europa" kan een bevestigend antwoord worden afgeleid. In art. 118 der grondwet vindt men dezelfde uitdrukking terug. Niettemin gewaagt de grondwet elders (art. 59, 185) van »de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen". Het is duidelijk dat de koloniën en bezittingen hier als object van bestuur zijn gedacht. Het was dan ook geenszins de bedoeling in art. 1 te verklaren dat de koloniën en bezittingen als deelen van het Rijk gelijke rechten hebben als het moederland, men wilde slechts te kennen geven dat er buiten Europa nederlandsch grondgebied wordt gevonden. De redactie der Staatscommissie, welke ten onrechte door de regeering werd gewijzigd, luidde: »Het grondgebied van het Koninkrijk" enz. De grondwet en de gewone wet gelden niet voor de koloniën en bezittingen dan voor zoover het tegendeel is bepaald.

Ons vaderland wordt in een aantal gemeenten, onderdeelen der provinciën, verdeeld. Onder de vorige grondwetten maakte men verschil tusschen steden en landelijke gemeenten, hetgeen weder in nauw verband stond met vroegere toestanden, toen de steden, zelfs de onbeduidendste, zich op meerdere voorrechten lieten voorstaan dan de dorpen. Terecht heeft men bij de herziening van de grondwet in 1848 dat verschil opgeheven, en aan steden en dorpen den gemeenschappelijken naam van *gemeenten* gegeven.

De grenzen van den Staat, de provinciën en de gemeenten kunnen niet willekeurig verzet worden. Daarvoor is eene wet noodig [1]). De ingezetenen toch moeten gewaarborgd worden, dat zij van de uitoefening hunner rechten, voor zoover deze afhankelijk zijn van den zetel hunner inwoning, niet dan om wettige redenen verstoken kunnen worden, b. v. van het recht, om de leden van

---

[1]) Art 2. »*De wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en splitsen. De grenzen van den Staat, de provinciën en gemeenten kunnen door de wet worden veranderd.*"

gemeenteraden en provinciale staten te kiezen, van dat, om voor hunne eigene rechters te verschijnen, enz. Wij komen op dit punt bij de behandeling van de provinciale en de gemeentewet terug. Slechts zij hier nog aangestipt dat, wat de verandering der grenzen van den Staat betreft, het vereischte der wettelijke regeling slechts geldt voor het in Europa gelegen grondgebied, terwijl verder uit de bewoordingen van art. 57 der grondwet voortvloeit dat dit grondgebied zonder de goedkeuring der Staten-Generaal zou kunnen worden uitgebreid.

HOOFDSTUK II.

VAN DE BEWONERS.

§ 1. *Nederlanders.*

Niet ieder, die zich op het grondgebied van den Staat bevindt, is Nederlander; ook vreemdelingen worden er aangetroffen, maar ook tusschen dezen bestaat verschil; n.l. tusschen hen, die zich hier te lande gevestigd hebben, en met betrekking tot de uitoefening van zekere rechten met Nederlanders gelijk gesteld worden, en degenen, die slechts een tijdelijk verblijf houden.

Aan het Nederlanderschap zijn bijzondere rechten en plichten verbonden. Het is dus van het hoogste belang, te bepalen, wie al dan niet Nederlanders zijn.

Het Nederlanderschap wordt beheerscht 1° door het burgerlijk wetboek [1]) en 2° door de wet van 28 Juli 1850 (Stbl. n°. 44), welke een uitvloeisel is van het voorschrift van art. 7 der grondwet [2]).

Het Nederlanderschap volgens het burgerlijk wetboek is onafhankelijk van de staatkundige rechten, welke alleen overeenkomstig de grondwet worden verkregen [3]). De wet van 28 Juli 1850

---

1) Art. 5—12 Burg. Wetb.

2) Art. 7. *De wet verklaart wie Nederlanders zijn.*

3) Art. 1 Burg. Wetb.

was bestemd het staatsrechterlijke Nederlanderschap te regelen. Haar ontwerper, de heer THORBECKE, drukte deze bestemming uit door in art. 1 aan te wijzen, wie »Nederlanders zijn ten aanzien van het genot van burgerschapsrechten". De minister verstond daaronder het genot der rechten aan het volle lidmaatschap van den Staat verbonden, dus onder anderen het recht om te kiezen en gekozen te worden. Anderen daarentegen verstonden onder de burgerschapsrechten uitsluitend het kiesrecht. In dezen zin wordt de wet niet zelden toegepast, ook door de rechterlijke macht. Aldus heerscht er eene verwarring in dit onderwerp tengevolge van de tweeledige regeling in het Burg. Wetb. en in de wet van 1850. Ten aanzien van het strafrecht zal de onzekerheid ophouden bij de invoering der wet van 3 Maart 1881 (Stbl. n°. 35) welke in art. 83 de wet van 1850 toepasselijk verklaart.

Ingevolge deze wet wordt men Nederlander door *geboorte*, *vestiging*, *naturalisatie* en *wetsduiding*.

1. Door *geboorte*. Wanneer men geboren wordt uit ouders, die reeds krachtens de bovengenoemde wet Nederlanders zijn. Het Nederlanderschap, dat men eenmaal op die wijze bezit, of in het algemeen, op de hierna te vermelden wijze verkrijgt, kan niet anders verloren worden, dan in een der gevallen, die de wet opnoemt, en waarover wij straks spreken zullen. Het is onverschillig waar men zich ophoudt, in eene der overzeesche bezittingen of in den vreemde. De kinderen, den staat huns vaders volgende, blijven dus eveneens Nederlanders [1]).

Men behoeft echter geene Nederlandsche ouders te hebben, om Nederlander te zijn. Zelfs wanneer die ouders vreemdelingen waren, *mits in het Rijk gevestigd* — en straks zullen wij zien, wie de wet voor gevestigd houdt — kan men Nederlander worden [2]). De wet zegt uitdrukkelijk, dat die ouders *in het rijk* gevestigd moeten zijn, waaruit volgt, dat de kinderen, geboren uit vreemdelingen, in onze overzeesche bezittingen gevestigd, niet als Nederlanders kunnen beschouwd worden.

Bij kinderen, buiten echt verwekt, geldt het rechtsbeginsel, dat zij, bij erkenning van den vader, diens staat — en bij niet erken-

---

[1]) Art. 1 der wet van 28 Juli 1850.

[2]) Art. 1. n. 1 ibid.

ning dien hunner moeder volgen. Is de erkennende vader een Nederlander, dan zijn zij ook Nederlanders, onverschillig of de moeder al dan niet eene vreemdelinge is. Zijn zij niet erkend, en is de moeder eene Nederlandsche, dan volgen zij den staat van deze, al is de vader een vreemdeling. Vondelingen worden, daar hunne ouders onbekend zijn, als Nederlanders beschouwd [1]).

2. Door *vestiging*. De wet is niet tevreden met alleen de kinderen, die geboren zijn uit ouders, binnen het rijk gevestigd, als Nederlanders te beschouwen; zij gaat zelfs nog éene schrede verder. Ook zij, die uit vreemdelingen geboren zijn, kunnen Nederlanders worden, wanneer zij nl. binnen het jaar na hunne meerderjarigheid door eene verklaring hun voornemen te kennen geven, om zich binnen het rijk te vestigen. Maar het is een vereischte, dat zij *binnen het rijk* geboren moeten zijn. Heeft hunne geboorte in de koloniën of bezittingen plaats gehad, dan kunnen zij de welwillende bepaling der wet niet inroepen [2]).

3. Het derde middel om Nederlander te worden is *naturalisatie*. Een vreemdeling, die meerderjarig is, en gedurende zes achtereenvolgende jaren òf in het rijk òf in de koloniën een gevestigd verblijf heeft gehad, en die bovendien zijn voornemen heeft te kennen gegeven, om hier te lande of in de koloniën te blijven, kan Nederlander worden. Maar dit kan hij niet worden door die verklaring alleen. De vreemdeling wordt door de naturalisatie opgenomen in de gemeenschap der burgers, hij verkrijgt het deelgenootschap aan al de rechten, welke den burgers toekomen. Daarvoor wordt eene wet vereischt [3]).

Wij merken hierbij op dat de naturalisatie *aangevraagd* moet worden door den belanghebbende. De wet van 28 Juli 1850 geeft echter gelegenheid om de naturalisatie te *verleenen* ter belooning van uitstekende diensten aan het Rijk in Europa of in de overzeesche koloniën en bezittingen bewezen, of wel om andere overwegende redenen van staatsbelang. Daarbij zijn de bovengenoemde vereischten van meerderjarigheid en een zesjarig achtereenvolgend verblijf, die bij de *aanvrage* moeten gelden, niet noodig; evenmin

---

[1]) Art. 2. wet 28 Juli 1850. [2]) Art. 1. n. 2. ibid.

[3]) Art. 7, 2 lid GW. »*Een vreemdeling wordt niet dan door eene wet genaturaliseerd.*" Zie ook Art. 1. n. 3. en art. 5 en 6 wet 28 Juli 1850.

wordt in dat geval de overlegging der bewijsstukken gevorderd [1]).

4. Door *wetsduiding*. Ten gevolge van de afscheiding van België kwamen sommigen, ofschoon Belgen van afkomst, zich naar de noordelijke Nederlanden metterwoon vestigen. Waren zij Nederlanders in den zin der wet, of waren zij verplicht zich aan de formaliteiten der naturalisatie te onderwerpen? Zij toch konden zich beroepen op verkregen rechten krachtens de vorige grondwet. Er waren bovendien anderen, die eerst nadat de afscheiding formeel was uitgesproken zich herwaarts begaven. Die moeilijke vraagpunten heeft de wet afgesneden, en verklaard, dat zoowel zij Nederlanders waren, die tijdens de bekrachtiging der tractaten van 19 April 1839 binnen het Rijk of in de overzeesche koloniën of bezittingen hunne woonplaats hadden, als zij, die er zich binnen twee jaren na dat tijdstip — dus vóór 19 April 1841 — gebruik makende van de vergunning van art. 17 van dat tractaat, hadden nedergezet, en sedert dien tijd hunne woonplaats hadden behouden [2]).

Wat boven gezegd is van de kinderen van Nederlandsche ouders, geldt oók voor de kinderen van ouders, welke tot de drie laatstgenoemde categoriëen behooren. Alleen de kinderen, wier geboorte op een tijdstip plaats vond, waarop hunne ouders hun Nederlanderschap verloren hadden, al worden deze ouders later genaturaliseerd, deelen niet in het voordeel der naturalisatie [3]).

Het Nederlanderschap wordt volgens de wet op drieërlei wijzen verloren. Hij, die zich in een vreemd land laat naturaliseeren, kan niet meer als Nederlander beschouwd worden, op grond dat men niet tegelijk burger kan zijn van twee Staten. Zoo ook verliest hij, die buiten toestemming des Konings in vreemden krijgsdienst treedt [4]), of bedieningen, hem door eene vreemde regeering aangeboden, aanvaardt, het Nederlanderschap; terwijl eindelijk hij, die gedurende vijf jaren zich in den vreemde ophoudt, met

---

1) Zie art. 7 der wet van 28 Juli 1850.

2) Art. 4. Ibid. 3) Ibid. Art. 1, No. 4.

4) De Nederlanders, die zonder zich om de toestemming des Konings te bekreunen, dienst hebben genomen onder de Pauselijke Zouaven waren verplicht bij hunnen terugkeer in het Vaderland, indien zij weder Nederanders wenschten te worden, zich aan de naturalisatie te onderwerpen.

het kennelijk doel om niet terug te keeren, geacht wordt zijn vaderland te hebben verlaten, ten einde burger te zijn van eenen anderen Staat [1]).

Er is nog een geval, waarin men het Nederlanderschap verliezen kan. Volgens art. 8 der grondwet 1815 waren ook zij Nederlanders, die geboren waren binnen het Rijk of *deszelfs buitenlandsche bezittingen* uit Nederlandsche ouders aldaar gevestigd. De wet op het Nederlanderschap schijnt dat over het hoofd gezien te hebben, want zij eischt, gelijk wij zoo even zagen, geboorte uit ouders, binnen het rijk gevestigd. Nu kan het gebeuren — en het geval heeft zich voorgedaan — dat iemand, vallende in de termen van art. 8 der Grondwet 1815, daardoor het Nederlanderschap verloren heeft, waardoor zijne latere naturalisatie buiten kracht bleef voor zijne reeds geborene kinderen [2]). 4.

Behalve deze gevallen meenen wij, dat er nog één bestaat, ten gevolge waarvan men ophouden kan Nederlander te zijn, waarin de wet slechts bij analogie toegepast moet worden. Boven teekenden wij aan, dat natuurlijke door den vader niet erkende kinderen den staat hunner Nederlandsche moeder volgen. Wanneer de vader een vreemdeling is, en deze het bij eene Nederlandsche vrouw verwekte kind, *na diens meerderjarigheid* erkent, dan houdt het Nederlanderschap, dat hij sedert zijne meerderjarigheid heeft uitgeoefend, op; want hij valt niet meer in de termen van het 2e lid van art. 2, en evenmin in die van het 1e lid van hetzelfde artikel.

§ 2. *Ingezetenen.* [3])

Een Nederlander behoudt zijnen staat, zeiden wij straks, ook in den vreemde, wanneer een der bovengenoemde gevallen niet op

---

[1]) Art. 10 der wet 28 Juli 1850.

[2]) In de zitting der 2e kamer van 10 Maart 1873 is deze zaak behandeld, naar aanleiding van de naturalisatie van M. H. J. Kollmann.

[3]) Het ingezetenschap wordt niet behandeld in het burgerl. wetboek, doch uitsluitend in de wet van 28 Juli 1850. Wij merken intusschen op, dat in sommige wetten andere bepalingen daaromtrent worden gevonden.

hem toepasselijk is. Maar om de volheid der burgerschapsrechten uit te oefenen, waartoe hij krachtens dien staat de bevoegdheid heeft, moet hij ook ingezeten zijn, of gevestigd binnen het rijk. Hij, die zich buitenslands ophoudt, hetzij in eene landsbediening, hetzij om eene andere reden, kan b. v. geen kiezer zijn, maar hij kan wel gekozen worden tot lid van de Tweede of Eerste Kamer. Hij moet, om zijn kiesrecht uit te oefenen, de laatste achttien maanden òf hier te lande, òf in de overzeesche koloniën of bezittingen zijne woonplaats gehad hebben. Aldus luidt de eisch der kieswet [1]). Volgens de wet van 28 Juli 1850 wordt de Nederlander als ingezeten beschouwd, die gedurende de laatste achttien maanden zijne woonplaats binnen het rijk heeft gehad [2]), terwijl het wonen in een vreemd land, ter zake van 's lands dienst, niet het gevolg heeft, dat men ophoudt ingezeten te zijn [3]).

Maar ook vreemdelingen kunnen ingezetenen zijn. Voor hen vordert de meergenoemde wet eene inwoning binnen het rijk in Europa gedurende drie jaren, of wel gedurende achttien maanden, mits zij aan het bestuur der woonplaats hun voornemen tot vestiging hebben medegedeeld [4]). Hieruit volgt dus, dat eene inwoning in de koloniën voor den vreemdeling geen ingezetenschap medebrengt, al legt hij daar ook de gevorderde verklaring af.

Terwijl het ingezetenschap voor den Nederlander vele rechten geeft, levert het voor den vreemdeling bijna geene andere op, dan dat hij niet uitgezet mag worden, mits hij met eene Nederlandsche vrouw gehuwd zij of geweest zij, en bij haar één of meer kinderen verwekt hebbe, die binnen het rijk geboren zijn; dat zijne kinderen Nederlanders worden [5]), en dat hij het recht van petitie en vereeniging heeft, maar hij bezit niet het kiesrecht, en kan noch gekozen worden, noch eenige landsbediening vervullen. Voor het overige is hij aan verschillende verplichtingen onderworpen, b. v. aan de militiewet en die op de schutterij; voorts moet hij de gevorderde belastingen mede betalen, enz.

§ 3. *Vreemdelingen.*

Behalve de bovengenoemden treft men vreemdelingen aan die,

---

1) Art. 2. Kieswet. 2) Art. 3 lid 3 der wet van 28 Juli 1850.
3) Ibid. 4e lid. 4) Ibid. 1ste lid n°. 1 en 2. 5) Zie boven bl. 24.

hier te lande slechts een tijdelijk verblijf houdende, niet geacht worden ingezetenen te zijn. Ofschoon hun dezelfde bescherming van persoon en goederen gewaarborgd is, en ook voor hen het burgerlijk recht hetzelfde is als voor de Nederlanders en ingezetenen, en zij onderworpen zijn aan dezelfde strafwetten en politieverordeningen; ofschoon zij even vrij hun gevoelen kunnen openbaren, en geen censuur hun dit recht kan ontnemen, ofschoon zij zelfs leden kunnen zijn van hier te lande bestaande vereenigingen, mits deze niet zijn van staatkundigen aard, genieten zij geen der rechten, die aan ingezetenen zijn toegekend, maar aan de andere zijde zijn zij aan geene andere dan algemeene verplichtingen onderworpen.

Daar de openbare rust door eene al te vrijgevige toelating van vreemdelingen gevaar zou kunnen loopen, moet de regeering de bevoegdheid hebben hen, zoodra de orde in den Staat of de goede verstandhouding met naburige rijken het eischt, te kunnen uitzetten. Aan de andere zijden duldt de eerbiediging van ieders vrijheid, en de van ouds zoo hooggeroemde Nederlandsche gastvrijheid niet, dat zij willekeurig verdreven kunnen worden. Behalve de tractaten met sommige mogendheden betrekkelijk de uitlevering van misdadigers, schrijft de grondwet voor, dat niet alleen in het algemeen de toelating en uitzetting van vreemdelingen, die geen misdadigers zijn, door eene wet moeten worden geregeld, maar dat daarbij ook de voorwaarden worden vastgesteld, die bij het maken van tractaten ten aanzien van hunne uitlevering in het oog gehouden moeten worden [1]). Aan dit grondwettelijk voorschrift is voldaan door de wet van 13 Augustus 1849 (Stbl. n°. 39), nader — wat de uitlevering betreft — gewijzigd door de wet van 6 April 1875 (Stbl. n°. 66).

Volgens de eerstgenoemde wet — om haar kortelijk aan te stippen — wordt voor de toelating van eenen vreemdeling vereischt, dat hij in het bezit zij van voldoende middelen van bestaan, of dat hij het vooruitzicht hebbe, deze door zijn werkzaam-

---

[1]) Art. 3, 2e lid. GW. »*De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen, en de algemeene voorwaarden, op welke ten aanzien van hunne uitlevering tractaten met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten.*"

heden te verkrijgen, en dat hij voorzien zij van een behoorlijk ingerichte pas, of van andere geleibrieven, waaruit blijken kan, wie hij is; zelfs is een bewijs van bekendheid, afgegeven door twee aan de politie bekende personen, voldoende. Behalve in het geval dat een vreemdeling zich hier te lande bevindt, zonder het bewijs te kunnen overleggen dat hij toegelaten is, kan de uitzetting nog geschieden ten aanzien van personen die geene genoegzame middelen van bestaan hebben, nadat zij hier toegelaten zijn geworden. In dat geval is het de kantonrechter, die hunne uitzetting bij gemotiveerd vonnis uitspreekt. Zij, die gevaarlijk geacht worden voor de publieke rust, worden op bevel des Konings uitgezet; ook kan het verblijf in aangewezen gedeelten des lands hun worden ontzegd. Onder de benaming van de algemeene rust wordt niet alleen begrepen de binnenlandsche rust, maar ook de goede verstandhouding met naburige rijken. De wet kan niet bedoelen, dat ons vaderland het middelpunt worde van personen, die van hier uit de regeering van hun eigen land beleedigen of belasteren, of aanslagen beramen tot omverwerping van het elders bestaand gezag. De regeering moet zich de bevoegdheid voorbehouden, aan de zoodanigen het verblijf in ons vaderland te ontzeggen, onder de noodige waarborgen, dat zij niet toegeeft aan willekeur of aan een onwettigen drang van de beleedigde mogendheid. Het daartoe strekkende bevelschrift wordt daarom door een verantwoordelijken minister gecontrasigneerd, terwijl daarvan mededeeling wordt gedaan aan de beide Kamers der Staten-Generaal, zoodat genoegzaam gewaakt wordt tegen onwettige handelingen der regeering.

Zij, op wie de uitzetting wordt toegepast, en die zich op hun Nederlanderschap of ingezetenschap, of op verkeerde toepassing van de wet beroepen, kunnen recht zoeken bij den Hoogen Raad.

De toepassing der wet van 1849 laat inmiddels te wenschen over. Verblijfpassen worden niet meer afgegeven, maar de vreemdelingen worden dan ook beschouwd als niet wettig toegelaten. Zij kunnen dus gevaar loopen te worden uitgezet. Ook ten aanzien van personen die gevaarlijk geacht worden voor de publieke rust kan men op deze wijze te werk gaan — en is men te werk gegaan — zonder de tusschenkomst des Konings of des kanton-

rechters. De kennisgeving aan de Staten-Generaal blijft dan natuurlijk achterwege [1]).

De bovengenoemde wet van 6 April 1875 bepaalt dat er geene tractaten of verdragen gesloten mogen worden, dan met inachtneming van het voorschrift, dat alleen uitlevering kan geschieden ter zake van de in die wet bij name genoemde, buiten het Rijk gepleegde misdrijven, als: aanslagen tegen het leven van den Vorst, van leden van het Vorstelijk huis, of van het hoofd der Republiek, doodslag, moord, kindermoord, vadermoord, dubbel huwelijk, brandstichting, valschheid in geschrifte, bedriegelijke bankbreuk, diefstal, oplichting en dergelijke. Zelfs zij, die zich aan poging daartoe of medeplichtigheid hebben schuldig gemaakt, kunnen, wanneer de poging en de medeplichtigheid ook hier te lande strafbaar zijn, worden uitgeleverd. Ook de vernieuwing van vroeger gesloten verdragen is aan dit voorschrift onderworpen [2]).

Uit de opsomming der met name genoemde misdrijven blijkt, dat uitlevering wegens politieke redenen niet geoorloofd is. Verder mag geene uitlevering toegestaan worden, zoolang de vreemdeling wegens het buiten het Rijk gepleegde misdrijf hier te lande wordt vervolgd, of wanneer hij deswege heeft terecht gestaan, en òf veroordeeld òf vrijgesproken is; en in de tweede plaats, wanneer de vervolging of de opgelegde straf volgens onze wetgeving is verjaard.

Eindelijk wordt geene uitlevering toegestaan dan onder voorwaarde, dat de uitgeleverde niet mag worden vervolgd of gestraft ter zake van het een of ander misdrijf, dat *niet* genoemd is in het tractaat, dan nadat hij, na zijne uitlevering, ééne maand de vrijheid heeft gehad om het land weder te verlaten. De uitlevering wordt aangevraagd langs diplomatieken weg; de verantwoordelijkheid voor den last tot uitlevering rust op den minister van Justitie, terwijl een vreemdeling, omtrent wien men verwacht dat zijne uitlevering zal worden aangevraagd, voorloopig in hechtenis

---

[1]) Mr. J. T. Buys. De Grondwet, Toelichting en kritiek I, 1 blz. 27, 28.

[2]) In de wet van 13 Aug. 1849 waren ook voorschriften betrekkelijk de uitlevering opgenomen. Er waren dus overeenkomstig die voorschriften verdragen gesloten, welke ook na de wet van 1875 kracht van wet behouden.

kan worden genomen. Ook merken wij hier nog op, dat geene uitlevering mag toegestaan worden dan na verhoor der rechtbank onder welker ressort de opgeëischte persoon is aangehouden of zich bevindt, en dat hij, die beweert Nederlander te zijn volgens het burgerl. wetboek, [1]) weshalve de wet niet op hem van toepassing zou zijn, de beslissing van den Hoogen Raad kan inroepen.

Alvorens dit hoofdstuk te eindigen, maken wij nog melding van de wet van 22 April 1879 (Stbl. n°. 63), waarbij voor dit jaar en vervolgens telkens na tien jaren eene algemeene volkstelling moet gehouden worden. Reeds in 1828 was bepaald dat elke tien jaren eene algemeene telling zou plaats vinden, maar het voorschrift was gegeven in een algemeenen maatregel van inwendig bestuur van 28 Sept. 1828 (Stbl. n°. 57), welke nu door de bovengenoemde wet is vervangen geworden. De regelen volgens welke de zesde algemeene volkstelling heeft plaats gehad, zijn vervat in het Kon. Besluit van 20 Juli 1879 (Stbl. n°. 144). Het houden der volkstelling werd daarbij opgedragen aan de gemeentebesturen, onder toezicht van den Commissaris des Konings in de provincie. Het cijfer der op 31 Dec. 1879 werkelijk hier verblijf houdende bevolking, bedroeg: 4,012,693 zielen.

Behalve door deze volkstellingen, kan men het bedrag der bevolking leeren kennen uit de zoogen. »Gemeentelijke Bevolkingsregisters" [2]).

HOOFDSTUK III.

RECHTEN VAN HET VOLK.

Terwijl de burgers rechten uitoefenen en er tevens op hen verplichtingen tegenover den Staat rusten, heeft deze tegenover zijne burgers eveneens verplichtingen te vervullen. Die verplichtingen

---

[1]) Voor de toepassing van deze wet wordt het Nederlanderschap volgens het burgerl. wetb. geëischt.

[2]) Zie K. B. 3 Nov. 1861 (Stbl. n°. 94 en 95); K. B. 5 Mei 1870 (Stbl. n°. 73).

kunnen worden samengevat in het woord: *staatszorg.* Als zoodanig zou dat onderwerp zeker het eerst van allen moeten behandeld worden, omdat de Staat als rechtspersoon boven allen verheven is; maar daar die staatszorg in het organisme van den Staat grijpt, zullen wij hare behandeling uitstellen tot het derde Boek van dit werk, en ons hier bepalen bij de rechten van het individu.

Deze rechten kunnen tot drieërlei soort worden gebracht, al naar den aard der onderwerpen, waartoe zij behooren, nl. *Burgerlijke, Staatkundige* en *Burgerschapsrechten,* welke allen uit de Grondwet voortvloeien.

§ 1. *Burgerlijke rechten.*

Het *burgerlijk recht* betreft de betrekkingen, waarin diegenen die aan de Nederlandsche wetgeving onderworpen zijn — Nederlanders, ingezetenen en vreemdelingen — ten opzichte van hunne persoon, goederen en verbintenissen tot elkander staan. Ofschoon die rechten in de Grondwet niet behandeld worden, heeft deze het regelen daarvan niet uit het oog verloren, maar daarvoor verwezen naar eene bijzondere wetgeving [1]).

Het *Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Koophandel* en dat van *Burgerlijke Rechtsvordering* behandelen dat recht. Het is hetzelfde voor vreemdelingen als voor Nederlanders, zoolang de wet zelve niet uitdrukkelijk het tegendeel vaststelt [2]). Allen, die zich op het grondgebied van den Staat bevinden, zijn dus bevoegd tot het genot der burgerlijke rechten [3]); geene straf kan het verlies van alle burgerlijke rechten — wel van enkele — ten gevolge hebben [4]).

Terwijl het burgerlijk recht de verhoudingen tusschen de *personen onderling* regeert, heeft het staatsrecht betrekking op de verhouding waarin de personen staan tegenover het staatsgezag. Daar wij

---

[1]) Art. 4 »*De uitoefening der burgerlijke rechten wordt door de wet bepaald.*» Zie ook art. 146.

[2]) Zie art. 9 van de Alg. Bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk.

[3]) Zie art. 2 Burg. Wetb. [4]) Art. 4 Ibid.

in dit werk meer in het bijzonder het staatsrecht zullen nagaan, zou eene verdere behandeling van de burgerlijke rechten minder passend zijn.

§ 2. *Staatkundige rechten.*

Staatkundige rechten zijn de zoodanige, die onmiddellijk uit de Grondwet voortvloeiende, ook daarin of in de zoogenaamde organieke wetten, d. z. de wetten, welke dienen om de in de Grondwet nedergelegde beginselen uit te werken en op het staatsbestuur of op het recht van het volk betrekking hebben, uitdrukkelijk worden genoemd.

a. Bescherming van persoon en goed. Een der eerste staatkundige rechten is dat allen, die zich op het grondgebied van den Staat bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen, gelijke aanspraak hebben op bescherming van persoon en goederen [1]). In verband daarmede staat het voorschrift van art. 2 van het burg. wetboek, volgens hetwelk allen die zich op het grondgebied van den Staat bevinden, vrij zijn, en de slavernij en alle andere persoonlijke dienstbaarheden, van welken aard of onder welke benaming ook bekend, in het Rijk niet geduld worden. De eerste bescherming, welke de Staat verplicht is te verleenen, is, dat de individueele vrijheid zijner burgers niet anders kan worden beperkt, dan overeenkomstig de Grondwet.

Zijn onder de woorden »*grondgebied van het Rijk*," voorkomende in art. 3 GW. ook de overzeesche bezittingen begrepen? Neen. Het grondwettelijk voorschrift heeft alleen betrekking op het grondgebied van Nederland. Voor de overzeesche bezittingen worden in de wetgevingen, die daarvoor bestaan, soortgelijke bepalingen gevonden [2]), terwijl bovendien door de opheffing van de slavernij

---

[1]) Art. 3, 1e lid »*Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.*"

[2]) Zie art. 108 van het Reglement op het beleid der regeering van Nederl. Indië, en art. 4 van dat op het beleid der regeering in Suriname.

aldaar een einde is gemaakt aan eenen den mensch vernederenden toestand [1]).

In nauw verband met het recht op bescherming van goed en leven staat de verplichting van den Staat, om te zorgen voor eene goede rechtsbedeeling. Men kan geene waarborgen genoeg nemen tegen willekeur, wanneer het geldt het leven en de bezittingen van personen. De orde en veiligheid in den Staat hebben daarbij het hoogste belang. Vandaar het grondwettelijk voorschrift, dat er wetboeken zullen zijn [2]).

De vrijheid van persoon is echter niet geheel onbeperkt; zij wordt door het algemeen belang begrensd, en houdt onmiddellijk op, zoodra zij de rust en veiligheid in de maatschappij bedreigt. Het is een algemeen erkend recht van den Staat, om te straffen. De misdadiger heeft zijn recht op de vrijheid verloren en zelfs kan hij in ernstige gevallen ook voor zijn geheele leven van zijne vrijheid beroofd worden [3]). De bevoegdheid van den Staat gaat zelfs nog verder; immers het algemeen belang kan medebrengen, dat er bij voorbaat voorzorgen genomen worden, om te waken dat de rust niet bedreigd zal worden. De Staat heeft de bevoegdheid den misdadiger preventief zijne vrijheid te ontnemen, d. i. hem in zijne vrijheid te belemmeren, alvorens de zaak onderzocht, en de schuld uitgesproken is. De strafwet bepaalt, welke handelingen strafbaar, en welke straffen daarop van toepassing zijn. De strafvordering — d. i. het wetboek, hetwelk de wijze van vervolging en procedeeren in zake van overtreding der wet voorschrijft — geeft de gevallen aan, waarin iemand van zijne vrijheid beroofd mag worden, alvorens hij de hem toekomende straf ondergaat [4]). Hierbij geldt de regel, dat een rechterlijk bevel vooraf moet gaan. In één geval echter is eene arrestatie zonder voorafgaand bevel geoorloofd, nl.

---

[1]) Zie de wetten van 8 Aug. 1862 (Stbl. nº. 164 en 165).

[2]) Art. 146 GW. »*Er is een algemeen wetboek van burgerlijk recht, van koophandel, van strafrecht, van burgerlijke rechts- en strafvordering en van de samenstelling der rechterlijke macht.*"

[3]) Zie de wet van 3 Maart 1881 (Stbl. nº. 35) (Nieuw Wetboek van Strafrecht), art. 10.

[4]) Zie bijv. art. 68, 77, 83, 89, 91, 93, 94, 95, 101 en 141 Strafv.

wanneer iemand op heeterdaad betrapt wordt [1]). Terwijl dus de Grondwet aan de eene zijde het algemeen belang en de orde, rust en veiligheid in de maatschappij in het oog houdt, draagt zij tevens aan de andere zijde zorg, dat de vrijheid der ingezetenen gewaarborgd wordt tegen willekeur [2]). Eene onwettige arrestatie is strafbaar, onverschillig of zij van particulieren dan wel van ambtenaren uitga — in het laatste geval, wanneer dezen niet door een bevel der bevoegde autoriteit gedekt zijn, of de in de wet gestelde grenzen overschrijden [3]).

Indien de Grondwet met betrekking tot de beperking van de individueele vrijheid zich had bepaald tot het in art. 151 gehuldigd beginsel, had zij genoeg gedaan; zij voegt er echter bij dat iemand in buitengewone omstandigheden door het politiek gezag gearresteerd kan worden [4]). Deze bepaling schijnt overgenomen te zijn uit de staatsregeling van 1798 [5]), welke daarmede alweder de Fransche constitutie van 1795 had nagevolgd. Hetgeen een natuurlijk gevolg was der tijdsomstandigheden, waarin die beide staatsregelingen tot stand kwamen, hetgeen nog des noods in 1814 kon toegestaan worden [6]), mocht niet meer gel-

---

[1]) Art. 37, 45, enz. Strafv.

[2]) Art. 151. »*Buiten de gevallen in de wet bepaald, mag niemand in hechtenis worden genomen, dan op een bevel van den rechter, inhoudende de redenen der gedane aanhouding. Dit bevel moet bij, of zoo spoedig mogelijk na de aanhouding beteekend worden aan dengene, tegen wien het gericht is.*

»*De wet bepaalt den vorm van dit bevel en den tijd, binnen welken alle aangeklaagden moeten worden verhoord.*"

[3]) Art. 341 Strafv.

[4]) Art. 152. »*Wanneer een ingezetene, in buitengewone omstandigheden, door het politiek gezag is gearresteerd, is hij, op wiens bevel zoodanige arrestatie plaats heeft gehad, gehouden daarvan terstond kennis te geven aan den plaatselijken rechter, en hem voorts den gearresteerde binnen den tijd van drie dagen over te leveren. De crimineele rechtbanken zijn verplicht, elk in haar ressort, te zorgen, dat zulks stiptelijk worde nagekomen.*"

[5]) Art. 106 Staatsr. 1798.

[6]) Art. 101 GW. 1814.

den in 1840, en allerminst in 1848. Behalve dat de misdaden tegen de veiligheid van den Staat in het Wetboek van Strafrecht behandeld worden, geeft het grondwettelijk voorschrift aanleiding tot velerlei vragen. Wie toch beslist, wanneer »bijzondere omstandigheden" aanwezig zijn, welke een inbreuk op de individueele vrijheid wettigen? Heeft men alleen staatkundige redenen bedoeld? Van welk politiek gezag wordt in het artikel gesproken?

Eene andere bepaling, welke in nauw verband staat met al hetgeen wij boven aangeteekend hebben, en ook tot waarborg strekt, dat geen willekeur voorkome bij vervolging van misdaden en wanbedrijven, en dat alleen in naam der beleedigde maatschappij recht wordt gesproken, is, dat het vonnis van veroordeeling èn op de wet gegrond èn in het openbaar uitgesproken moet worden. Ook moet de terechtzitting in het openbaar gehouden worden, met uitzondering, wanneer de zedelijkheid en de openbare rust eene afwijking van dien regel eischen; maar ook deze uitzondering moet door de wet worden vastgesteld [1]).

Nog twee voorschriften geeft de Grondwet, die met de bescherming van persoon en goed samenhangen. Het eerste is, dat niemand tegen zijnen wil voor eenen anderen rechter kan gebracht worden, dan voor wien hij, volgens de wet, moet terecht staan [2]); het andere geldt de eerbiediging van des ingezetenen woning. Maar dit laatste heeft ook zijne grens. De woning is niet de schuilplaats der misdaad; de eerbied voor het familieleven kan niet boven het publiek belang en de algemeene veiligheid gaan. De bedoeling van ons artikel is dus, dat de woning van een ingezetene niet zonder noodzakelijkheid verontrust mag worden, en dit niet afhankelijk zij van de luimen van de eerste de beste politiemacht, die goedvindt, op de minste verdenking, eene woning bin-

---

[1]) Art. 156. »*Alle vonnissen moeten de gronden, waarop zij rusten, en in strafzaken de artikelen der wet, waarop de veroordeeling rust, vermelden, en met open deuren worden uitgesproken.*

»*De terechtzittingen zijn openbaar, behoudens de uitzonderingen in het belang der openbare orde en zedelijkheid, door de wet vast te stellen.*"

[2]) Art. 150, 1e lid. »*Niemand kan tegen zijnen wil worden afgetrokken van den rechter, dien de wet hem toekent.*"

nen te treden [1]). Daarom zijn hiervoor ook bepaalde vormen voorgeschreven [2]).

Een der belangrijkste rechten is zonder twijfel dat van den bijzonderen eigendom. Art. 625 Burg. Wetb. geeft de volgende bepaling: »Eigendom is het recht om van eene zaak het vrij genot te hebben en daarover op de volstrektste wijze te beschikken, mits men er geen gebruik van make, strijdende tegen de wetten of de openbare verordeningen, daargesteld door zoodanige macht, die daartoe, volgens de Grondwet, de bevoegdheid heeft, en mits men aan de rechten van anderen geen hinder toebrenge; alles behoudens de onteigening ten algemeene nutte tegen behoorlijke schadeloosstelling, ingevolge de Grondwet". Uit deze definitie blijkt dat dit recht geen absoluut karakter heeft, maar als in 't algemeen belang door de wet toegekend, ook op grond van het algemeen belang kan worden beperkt en opgeheven.

De beslissing van alle twistgedingen over eigendoms- en andere burgerlijke rechten wordt toevertrouwd aan eene onafhankelijke rechterlijke macht. Geen politiek gezag mag zich daarmede bemoeien [3]). Verbeurdverklaring der goederen van den schuldige, waardoor vroeger niet alleen deze, maar ook de onschuldige leden van eene familie, tegen alle regelen van toerekenbaarheid, voor de misdaad boetten, mag niet meer toegepast worden [4]), hetgeen niet uitsluit dat bepaalde voorwerpen, met name die waarmede een misdrijf is gepleegd, kunnen worden verbeurd verklaard.

b. Recht op godsdienstvrijheid. Vrijheid van geweten

---

[1]) Art. 153. »*Niemand mag de woning eens ingezetenen diens ondanks binnentreden, dan op last eener macht, door de wet bevoegd verklaard dien last te geven, en volgens de vormen in de wet bepaald.*"

[2]) Aan den eisch van art. 153 GW. is voldaan door de wet van 31 Aug. 1853 (Stbl. No. 83). Zie verder de artt. 444 en 600 Wetboek van Burgerl. Rechtsvord. en art. 45 en 106 Wetb. v. Strafv.

[3]) Art. 148, 1e lid. »*Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortspruitende rechten, over schuldvordering en andere burgerlijke rechten, behooren bij uitsluiting tot de kennis van de rechterlijke macht.*"

[4]) Art. 155. »*Op geene misdaad mag als straf gesteld worden de verbeurdverklaring der goederen, den schuldige toebehoorende.*"

was eenmaal de leuze van het verzet tegen Spanje. Zouden de zonen kunnen vergeten, wat eenmaal de vaderen als den grondslag van het waar belang van den Staat hebben erkend?

Erkenning der vrijheid van geweten omvatte echter in vroegeren tijd niet eene volkomene gelijkstelling van de leden der verschillende kerkgenootschappen voor de wet. In de dagen onzer Republiek heerschte de Hervormde Kerk; alleen hare leden konden openbare betrekkingen en waardigheden erlangen. De Katholieken, de zoogenaamde dissenters in het algemeen, waren uitgesloten, al was het hun geoorloofd de vormen hunner kerk te volgen.

Eene heerschende kerk is moeielijk te rijmen met vrijheid van godsdienst. De gelijkstelling van alle kerkgenootschappen dagteekent bij ons sedert de staatsregeling van 1798. Protestanten, Katholieken, Israëlieten — allen zijn zonen van hetzelfde vaderland, en hebben gelijke aanspraak op vrije belijdenis van hunne godsdienstige overtuiging en het bekleeden van betrekkingen. De Staat heeft niet te vragen naar de godsdienstige overtuiging der ingezetenen. De Grondwet drukt zich dan ook zoo algemeen mogelijk uit. Alle kerkgenootschappen hebben dezelfde aanspraak op bescherming, en tusschen hunne leden wordt geen onderscheid gemaakt [1]).

c. Vrijheid van drukpers. Een derde niet minder belangrijk staatkundig recht is de vrijheid van spreken, schrijven en drukken. Waar de vertrouwelijke gedachtenwisseling in de samenleving door eene bespiedende politie onmogelijk wordt gemaakt, daar bestaat geene vrijheid. Ons vaderland mag zich in eene groote mate van vrijheid van gedachtenwisseling verheugen.

Een belangrijk gedeelte der gedachtenwisseling wordt door de

---

[1]) Art 164. »*Ieder belijdt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid, behoudens de bescherming der maatschappij en hare leden tegen de overtreding der wet.*»

Art. 165. »*Aan alle kerkgenootschappen in het Rijk wordt gelijke bescherming verleend.*»

Art. 166. »*De belijders der onderscheidene godsdiensten genieten allen dezelfde burgerlijke en burgerschapsrechten, en hebben gelijke aanspraak op het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen.*

brieven ingenomen, met welker bezorging de Staat zich belast. Hij is verplicht, het geheim der aan de post toevertrouwde brieven te eerbiedigen. Alleen dan, wanneer tot de ontdekking van misdrijven opening van brieven en schrifturen noodzakelijk is, doet het algemeen belang zich gelden; dan houdt de eerbied voor die vertrouwelijke gedachtenwisseling op. Alsdan moeten echter de vormen worden in acht genomen, welke bestemd zijn om elke andere schending van het geheim der brieven te voorkomen. Niet slechts wordt een bevel des rechters vereischt, maar ook worden de gevallen, waarin eene openlegging der brieven en schrifturen kan bevolen worden, door de wet omschreven. [1])

Van niet minder gewicht is de *vrijheid van drukpers.*

Onder de Republiek werd zij niet van rechtswege, maar in vele gevallen feitelijk erkend; getuige de menigte van felle vlugschriften en pamfletten, waarin nu eens de regeering, dan weder de tegenpartij op de scherpste en niet steeds even welvoegelijke wijze werd beoordeeld. De Staatsregeling van 1798 verkondigde: »de vrijheid der drukpers is heilig" [2]). Desniettemin zagen weldra verordeningen het licht, met die plechtige verklaring in strijd.

Na Nederland's inlijving bij Frankrijk kwam ook de censuur tegelijk met onderscheidene strafbepalingen tegen het beoordeelen van de handelingen der regeering. De Grondwet van 1814 zweeg over de vrijheid van drukpers; maar een besluit van den Souvereinen Vorst van 24 Januari 1814 (Staatsblad nº. 17) schafte de censuur af als »strijdig met de liberale denkwijze, waarop elk rechtgeaard Nederlander den hoogsten prijs stelt, en die steeds het gouvernement dezer landen heeft gekenschetst.»

Bij de Grondwet van 1815 werd het noodig geacht, uitdrukkelijk van die vrijheid melding te maken [3]), en zij werd daarin door die van 1840 gevolgd [4]). De Grondwet van 1848 gaat verder dan

---

[1]) Art. 154. »*Het geheim der aan de post of andere openbare instelling van vervoer toevertrouwde brieven, is onschendbaar, behalve op last des rechters, in de gevallen in de wet omschreven*" Zie ook art. 45 en 107 Wetb. v. Strafv. Wat hier van de post gezegd wordt, is ook op de telegraphie van toepassing.

[2]) Zie art. 16 van die Staatsreg.

[3]) Art 227 GW. 1815. [4]) Art. 225 GW. 1840.

hare beide voorgangsters; terwijl deze toch de drukpers alleen uit het oogpunt van uitbreiding van kennis en verlichting beschouwden, wordt in de gewijzigde Grondwet een meer algemeen standpunt ingenomen [1]). Het vooraf gaand verlof is niet alleen niet noodig voor werken, die tot verspreiding van kennis en verlichting strekken, maar ook niet voor de zoodanige, waarin b. v. staatkundige onderwerpen behandeld worden; evenmin kan eene censuur toegepast worden op dag- en weekbladen of maandschriften; ieder schrijft, drukt en geeft uit, wat hij wil.

Op dezen regel is echter een voorbehoud, nl. ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Die verantwoordelijkheid is tweeledig: 1°. eene *civiele*, wanneer iemand treedt in de rechten van derden (*kopierecht*) [2]); 2°. eene *strafrechtelijke*, wanneer de strafwet en andere daarmede in verband staande wetten overtreden worden [3]). Wanneer toch iemand in een gedrukt stuk een ander lastert of hoont, wanneer de regeering beleedigd of de natie opgeruid wordt, is de schrijver daarvoor verantwoordelijk. Het ligt in den aard der zaak, dat vooral in de beide laatste gevallen de onafhankelijkheid van den rechter tot een waarborg moet strekken, dat de regeering niet lichtvaardig iemand zal vervolgen, en niet elke beoordeeling harer daden als eene beleediging, of elk onderzoek naar de

---

[1]) Art. 8. »*Niemand heeft voorafgaand verlof noodig, om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.*»

[2]) Dit onderwerp is geregeld bij de Wet van 28 Juni 1881 (Stbl. n°. 124).

[3]) Zie art. 367—375 Strafr., aangevuld door de wet van 28 Sept. 1816 (Stbl. n°. 51,) *tot vaststelling van straffen voor hen, die vreemde mogendheden beleedigen;* de wet van 16 Mei 1829 (Stbl. n°. 34), *houdende aanvulling van eenige gapingen in het Wetb. van Strafr.*, (een gevolg van de bewegingen, die de Belgische omwenteling voorafgingen); de wet van 1 Juni 1830 (Stbl. n° 15), *tot beteugeling van hoon en laster en andere vergrijpen tegen het openbaar gezag en de algemeene rust. In het nieuwe Wetboek van Strafrecht* (3 Maart 1881) *vindt men de in den tekst genoemde strafrechtelijke verantwoordelijkheid geregeld in de artt.* 53 *en* 54, 113 *en* 119, 261 *en* 271.

De in deze noot genoemde bijzondere wetten zullen dientengevolge bij de invoering van dit wetboek vervallen.

rechten der natie als opruiing zal beschouwen. Inzonderheid bij zulke vervolgingen moet gezegd kunnen worden: »*le juge ne rend pas des services, mais des arrêts*". Eene vrije drukpers toch is voor eene verstandige regeering een gewaardeerd middel, om de behoeften des volks te leeren kennen en beoordeelen.

Niettemin komt het voor dat aan sommige categorieën van personen wordt verboden over bepaalde onderwerpen of in bepaalde organen te schrijven. Aldus werd in 1862 den officieren verboden over krijgskundige onderwerpen te schrijven, en in 1874 aan de openbare onderwijzers te Roermond om artikelen te leveren aan dag- of weekbladen. Dergelijke voorschriften zijn onzes inziens niet met de Grondwet te rijmen. Een tegenovergesteld gevoelen wordt verdedigd met de opmerking, dat de overheid bevoegd is aan de voorwaarden waarop zij iemand in dienst neemt, ook deze te verbinden, dat hij geen gebruik zal maken van zijn recht om als schrijver op te treden [1]). Naar het ons voorkomt wordt daarbij uit het oog verloren dat hij die in dienst der overheid treedt, niet eene gewone burgerrechtelijke verbintenis sluit, waarbij beide partijen vrij zijn in de vaststelling der voorwaarden. Wie de ambtenaarsloopbaan kiest, moet veeleer geacht worden zich te onderwerpen aan de eenzijdig bij of krachtens de wet of de verordening gestelde bepalingen. Het recht van het staatsgezag om voorwaarden te stellen, welke in strijd zijn met door de Grondwet gehuldigde beginselen, is niet gemakkelijk aan te wijzen.

Bij de behandeling van dit onderwerp maken wij nog melding van het 5e artikel van het bovengenoemd besluit van den Souvereinen Vorst van 24 Januari 1814 (Stbl. nº 17), waarbij voorgeschreven is, dat de naam van den schrijver of drukker op het gedrukte stuk moet worden vermeld. [2])

d. Het recht van petitie is de bevoegdheid, om verzoeken aan het politiek gezag in te dienen [3]). Een goed gebruik

---

[1]) Mr. J. T. Buys. De Grondwet. Deel I, blz. 61.

[2]) Zie art. 53 en 54 der wet van 3 Maart 1881, Stbl. no. 35.

[3]) Art. 9. »*Ieder ingezeten heeft het recht, om verzoeken aan de bevoegde macht schriftelijk in te dienen, mits die persoonlijk en niet uit naam van meer worden onderteekend, welke laatste alleen kan geschie-*

van dit recht kan leiden tot de opheffing van rechtmatige grieven, tot voorkoming van verkeerde maatregelen. Men kan zich richten tot den Koning, de volksvertegenwoordiging, de provinciale-, de gemeentebesturen, tot de overheid in het algemeen, naar gelang der haar toegekende bevoegdheid. Eene doelmatige uitoefening van dit recht getuigt van een opgewekten publieken geest, welke goede vruchten kan afwerpen. Zoo kan bijv. de aanneming of verwerping van een bij de Staten-Generaal ingediend wetsontwerp algemeene belangstelling wekken. De gronden voor of tegen het ontwerp, in de petitiën aangevoerd, kunnen den wetgever inlichten, en dus strekken tot eene betere waardeering van den inhoud. Zoo kan eene nieuwe regeling van het eene of andere onderwerp wenschelijk geacht worden; men richt daartoe petitiën aan de regeering.

Art. 9 moet, zooals blijkt uit de wijze waarop het tot stand is gekomen, in een beperkten zin worden opgevat. Het doelt niet op de verzoeken, welke betrekking hebben op geschonden rechten of op het verrichten van datgene waarvoor vergunning der overheid wordt vereischt. Daarvoor gelden dus de beperkingen niet, welke dit art. aanwijst voor de eigenlijke gezegde petitiën, die tot het gezag worden gericht omtrent onderwerpen van staatkundig belang.

Het artikel gewaagt van *ingezetenen*, die dit recht bezitten [1]. De

---

den door of van wege lichamen, wettelijk samengesteld of als zoodanig erkend, en in dat geval niet anders dan over onderwerpen tot hunne bepaalde werkzaamheden behoorende.» Deze bepaling is bijna letterlijk naar art. 15 der Staatsregeling van 1801 nageschreven.

[1]) Het is eenigszins moeilijk uit te maken, wie in dezen zin voor Ingezetenen moeten worden gehouden. Volgens sommigen zijn het diegenen die voldoen aan het vereischte van art. 8 der wet van 28 Juli 1850 (Stbl. N°. 44). Men houde evenwel in het oog 1o. dat deze wet het woord Ingezetenen slechts nader definieert om duidelijk te maken wie volgens haar eigen artikel, Nederlanders zijn, en 2o dat de Grondwet nergens uitdrukkelijk aan den wetgever heeft opgedragen het woord Ingezeten te verklaren. De geest der Grondwet zelve zal dus hier alleen uitspraak kunnen doen, en dan zal men voor *ingezeten* moeten houden: ieder die zich hier te lande ophoudt met het uit zijn daden kennelijk oogmerk om ook hier te lande te blijven.

vreemdeling — niet-ingezeten — is dus uitgesloten. Deze toch kan zich moeilijk met de algemeene belangen van den Staat inlaten, en zij, aan wie zulke petitiën gericht zijn, zouden er geen acht op slaan. Dit belet echter niet, dat ook ingezetenen van Nederlandsch-Indië kunnen petitioneeren [1]).

Voorts wordt geëischt: 1°. dat de petitie *schriftelijk* zij, en 2°. dat zij *persoonlijk* en *niet uit naam van meerdere personen* onderteekend worde.

Het vereischte van schriftelijk te zijn, strekt om de persoonlijke en mondelinge petitie af te snijden. Wanneer toch de petitionarissen door eene groote schare worden vergezeld, zouden zij allicht een verkeerden invloed kunnen uitoefenen. Intusschen schijnt het niet ongrondwettig, dat de petitie persoonlijk, zij het dan ook door meerderen, worde aangeboden òf aan de ministers òf aan het Hoofd van den Staat, waarbij dan tevens mondeling de inhoud der petitie wordt toegelicht. Alleen aan de algemeene of provinciale en gemeentelijke vertegenwoordiging kan zij niet anders dan schriftelijk geschieden, omdat daarbij niemand wordt toegelaten, die daarop geen recht heeft.

Het verbod dat eene petitie *uit naam* van meerderen onderteekend zij, belet niet, dat hetzelfde stuk door duizenden onderteekend kan worden, mits ieder voor zich zelven teekene. De bedoeling is, dat niet een of meerderen zich opwerpen als organen van anderen, die de beteekenis der handeling wellicht in het geheel niet zouden begrijpen. De lichamen welke »wettelijk" d. i. door of krachtens de wet, zijn samengesteld en de vereenigingen welke in het Burgerlijk Wetboek en in het Wetboek van Koophandel zijn genoemd, alsmede alle andere, die niet als strijdig met de openbare orde bij art. 2 der wet van 22 April 1855 verboden zijn, hebben, als erkende lichamen [2]) de bevoegdheid, om petitiën in te dienen uit naam van de leden, door het bestuur of door den voorzitter en den secretaris geteekend, mits zij handelen over onderwerpen, welke tot de bepaalde werkzaamheden dezer lichamen behooren. Aan ambtenaren kan, naar het ons voor-

---

[1]) Zie art. 112 van het Regeerings-Reglement voor Nederl-Indië.

[2]) Mr. J. T. Buys. De Grondwet. I, 1 blz. 75.

komt, de vrije uitoefening van het recht van petitie niet worden ontzegd. Dienaangaande geldt dezelfde reden als bij de vrijheid van drukpers is aangewezen.

e. Het recht van vereeniging en vergadering [1]) is de bevoegdheid, om zich onderling te vereenigen, hetzij tot eene blijvende samenwerking (*vereeniging*), hetzij om samen te komen voor gedachtenwisseling of handeling (*vergadering*).

Bekend is de invloed, welken de zoogenaamde *leesgezelschappen* — politieke vereenigingen of clubs — op de omwenteling van 1795 hebben uitgeoefend. De staatsregeling van 1798, het recht van vereeniging erkennende, beperkte toch de bevoegdheid van de *constitutioneele gezelschappen* tot zoodanige vereenigingen, die alleen ten doel hadden onderlinge voorlichting, opwekking van vaderlandsliefde en nauwere verbintenis aan de staatsregeling, terwijl verboden werd, over staatszaken briefwisseling te houden, geschrevene aanklachten te ontvangen, bij stemming te besluiten, of bij wijze van eene corporatie eenige openbare daad te verrichten [2]). De staatsregeling van 1801 en de opvolgende constitutiën zwegen allen over het recht van vereeniging; bij den Code Pénal (art. 291) werd het houden van geregelde staatkundige, godsdienstige, letterkundige of andere bijeenkomsten van meer dan twintig personen, zonder verlof der overheid verboden. Wel nam het Burgerlijk Wetboek bepalingen op met betrekking tot zedelijke lichamen; maar deze hadden geene politieke beteekenis; staatkundige vereenigingen waren en bleven dus verboden. Eerst in 1848, onder den indruk der Parijsche omwenteling, werd de behoefte aan erkenning gevoeld, en kreeg dit recht zijne plaats in de Grondwet.

Zonder het recht van vereeniging kan geene staatsburgerlijke maatschappij gedijen. Wij hebben daarbij niet het oog op de vereenigingen welke zich het behalen van winst ten doel stellen, gelijk de maat- en vennootschappen, want die categorie behoort tot het burgerlijk- en handelsrecht; doch op die soorten waarin de leden

[1]) Art. 10 1e lid. »*Het recht der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend.*"

[2]) Art. 18 en 71 der Staatsregel. van 1798.

de behartiging der algemeene belangen beoogen. Daarin kan het initiatief der bijzondere krachten zich op eene voor den Staat en de maatschappij hoogst heilzame wijze openbaren. Men denke aan de vereenigingen ter bevordering van wetenschap, kunst en onderwijs, tot oefening in den wapenhandel, [1]) tot voorkoming en leniging van armoede, aan de vereenigingen voor de uitoefening van het kiesrecht, voor de gedachtenwisseling over algemeene belangen, of aan die welke zich ten doel stellen eene herziening der wetgeving uit te lokken en voor te bereiden.

Wordt dit recht aan de eene zijde door de Grondwet erkend, aan de andere zijde eischt zij wettelijke waarborgen tegen nadeelige gevolgen die uit de uitoefening van dit recht kunnen voortvloeien[2]).

Aan dit voorschrift heeft de wet van 22 April 1855 (Stbl. n°. 32) voldaan. Volgens deze wet heeft de oprichting eener vereeniging geene machtiging van het openbaar gezag noodig. Die, welke strijdig zijn met de openbare orde — en daarmede strijdig worden geacht, die ten doel hebben: 1°. ongehoorzaamheid aan of overtreding van de wet, of van eene wettelijke verordening; 2°. aanranding of bederf der goede zeden; 3°. stoornis van de rechten van derden — zijn verboden. Voor het overige kunnen geene vereenigingen als rechtspersonen optreden [3]), dan na door de wet of door den Koning te zijn erkend. Hiervan zijn uitgezonderd die, welke krachtens de Grondwet of andere wetten daartoe de bevoegdheid bezitten. De erkenning door de *wet* is noodig, indien zij voor eenen onbepaalden tijd of voor langer dan dertig jaren zijn aangegaan. De erkenning door den Koning kan alleen geweigerd worden op gronden, ontleend aan het algemeen belang, welke in het Kon. Besluit moeten worden vermeld.

---

[1]) Vereenigingen, ten doel hebbende, om door vrijwillige oefening in den wapenhandel 's lands weerbaarheid te bevorderen, worden geregeld bij K. Besl. van 12 Mei 1867 *(Stbl.* 49).

[2]) *Art*. 10 2e lid. »*De wet regelt en beperkt de uitoefening van dat recht* (n.l. van vereeniging en vergadering) *in het belang der openbare orde.*"

[3]) Eene vereeniging heeft rechtspersoonlijkheid, wanneer op grond van haar vermogen, afgescheiden van het bijzondere vermogen der leden, door het Bestuur met derden kan worden gehandeld, in dien zin dat door de handelingen van het Bestuur de vereeniging als zoodanig wordt verbonden.

De wet van 22 April 1855 ontzegt bepaaldelijk aan den vreemdeling, geen ingezeten zijnde, de bevoegdheid om deel te nemen aan staatkundige bijeenkomsten. Hieruit volgt, dat de vreemdeling wel het recht heeft, om deel uit te maken van vereenigingen, die geen staatkundig doel hebben, en dat dus dit recht — voor zooverre de uitoefening niet met de politiek in verband staat — niet alleen den ingezetenen toekomt, maar aan allen, die op het grondgebied des Rijks gevestigd zijn.

Wat het recht van *vergadering* betreft, hebben alleen die samenkomsten welke in de openbare lucht gehouden worden, de vergunning noodig van het hoofd van het gemeentebestuur. Doch de Commissaris des Konings in de provincie heeft de bevoegdheid die vergunning in te trekken, of wanneer zij door den burgemeester geweigerd is, te verleenen. Het is echter verboden, in deze bijeenkomsten, alsmede in al de zoodanige, waartoe het publiek toegang heeft, wapenen te dragen; op militairen in uniform is die bepaling niet van toepassing. Eindelijk heeft de politie tot alle openbare bijeenkomsten toegang, terwijl zij die bevoegdheid niet heeft in geslotene en voor het publiek niet toegankelijke vergaderingen, dan met inachtneming van de vormen en in de gevallen, bij de wet voorgeschreven.

§ 3. *Burgerschapsrechten.*

Terwijl de staatkundige rechten over het algemeen aan al de ingezetenen toekomen, onverschillig of zij al dan niet geboren Nederlanders zijn, kunnen de *burgerschapsrechten* alleen door Nederlanders uitgeoefend worden [1]). Men pleegt daaronder te verstaan het recht om landsbedieningen te bekleeden, en inzonderheid het recht om te kiezen voor de algemeene, provinciale en plaatselijke vertegenwoordiging, en om zelf gekozen te worden.

a. B e v o e g d h e i d o m l a n d s b e d i e n i n g e n t e v e r v u l l e n. In de eerste plaats schrijft de Grondwet voor, dat de ver-

---

[1]) Art. 5. »*Om eenig burgerschapsrecht te hebben moet men Nederlander zijn.*"

vulling van landsbetrekkingen alleen aan Nederlanders kan worden opgedragen [1]).

Reeds in den laatsten tijd van de regeering van het Bourgondische gravenhuis, eischte de natie, dat alleen aan inboorlingen ambten en betrekkingen zouden worden opgedragen; ja zelfs de Brabantsche *Joyeuses Entrées*, die met hertog JAN III een aanvang namen, spraken er van. Het *Groot Privilegie* van MARIA had dien eisch tot eene wet gemaakt, en ofschoon dat charter door FILIPS den *Schoone* werd ingetrokken, vorderden de landzaten steeds de toepassing van dat recht. Onder de grieven tegen het regeeringsbeleid van FILIPS II behoorde o. a. de opdracht van openbare betrekkingen aan vreemdelingen, en het herstel daarvan werd in de verschillende tijdperken van het verzet tegen Spanje geëischt. Gedurende al den tijd van het bestaan van de Republiek der Vereenigde Nederlanden gold de regel, dat alleen inboorlingen politieke ambten bekleeden mochten. Slechts in het leger werden vreemdelingen geduld.

De staatsregeling van 1798 eischte alleen voor het lidmaatschap van het Uitvoerend Bewind, dat men binnen de Republiek geboren was en twintig jaren daarin gewoond had [2]). De staatsregeling van 1801 strekte dien eisch ook uit tot de leden van het staatsbewind, van het wetgevend lichaam, van de departementale besturen en het nationaal bestuur [3]). De staatsregeling van 1805 voegde daarbij nog de leden van den staatsraad en den raadpensionaris [4]). De constitutie van 1806 ging nog verder: al de ambten en bedieningen van den Staat, met uitzondering van hen, die tot 's Konings huis behoorden, zouden aan de nationalen worden opgedragen [5]). De Grondwet van 1814 beperkte alweder het vereischte van Nederlander tot het lidmaatschap van de Staten-Generaal [6]). Die van 1815 sloot zich aan bij de constitutie van

---

1) Art. 6, 1e lid. »*Ieder Nederlander is tot elke landsbediening benoembaar.*"

2) Art. 2, Bijlage, reglem. C. van de Staatsregeling 1798.

3) Art. 29, 54, 62 en 90 Staatsr. 1801.

4) Art. 44, en 42 Staatsr. 1805.

5) Art. 11 constit. 1806.

6) Art. 59 GW. 1814.

1806 en de vroegere staatsregelingen; de leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatsraden, de commissarissen des Konings en de leden van den Hoogen Raad moesten inboorlingen zijn, hetzij hier te lande of in de koloniën geboren; voor de andere betrekkingen konden ook zij benoemd worden, die door naturalisatie of wetsduiding tot Nederlanders waren verklaard [1]). Dezelfde bepaling vond men in de Grondwet van 1840 [2]). Volgens de gewijzigde Grondwet van 1848 moet de eigenlijke staathuishouding door Nederlanders beheerd worden, en kan het zoogenaamd actief burgerschapsrecht niet door vreemdelingen worden uitgeoefend.

Wat de benoembaarheid zelve betreft, »de wet maakt geen verschil, noch van geboorte, stand of rang, noch eenig ander, dan dat der persoonlijke bekwaamheid en van de voorwaarden, voor elke bediening in het bijzonder gelijkelijk van allen gevorderd» [3]). Dit is de geest van art. 6.

Intusschen kan en mag men de grens van benoembaarheid van vreemdelingen niet te scherp trekken. Zooals wij boven opmerkten, sloten de Grondwetten van 1815 en 1840 in alle opzichten de gelegenheid uit, om den vreemdeling tot sommige betrekkingen te benoemen. Het 2e lid van art. 6 strekt om die gelegenheid weder te openen, en ons in staat te stellen van hunne talenten gebruik te maken [4]); maar het vordert tevens dat eene bijzondere wet de grenzen der benoembaarheid bepaalt. Aan dit voorschrift ontleent dan ook de wet van 4 Juni 1858 (Stbl. n°. 46) [5]) haar aanzijn. Volgens de bepalingen dezer wet mogen vreemdelingen o. a. worden benoemd tot hoogleeraars, leeraars, chefs van- en beambten bij inrichtingen van onderwijs, kunsten

---

[1]) Art. 8 en 9 GW. 1815.

[2]) Art. 6 en 7 GW. 1840.

[3]) Woorden van het verslag der commissie van 17 Maart 1848. — Onder de benaming van Nederlanders zijn allen begrepen, die de wet als zoodanig beschouwt, zoowel de genaturaliseerden, als de kinderen van ingezetenen. Zie boven bl. 24 en 25.

[4]) Art. 6, 2e lid: »*Geen vreemdeling is hiertoe (nl. tot eene landsbediening) benoembaar, dan volgens de bepalingen der wet.*"

[5]) Aangevuld bij de wet van 11 Juli 1882, Stbl. n°. 87, wat officieren van gezondheid der 2e klasse bij de zeemacht betreft. Deze aanvulling is bestemd tot 1 Jan. 1890 te gelden.

en wetenschappen, tot consuls-generaal, consulaire agenten, kanseliers en tolken bij gezantschappen en consulaten, ambtenaren van het mijnwezen.

Uit de redactie van art. 6 blijkt, dat bij het opdragen van betrekkingen Nederlanders moeten voorgaan. De regel is, dat alleen Nederlanders voor het bekleeden van landsbetrekkingen benoembaar zijn; de opdracht van de betrekkingen, in de wet van 4 Juni 1858 genoemd, aan vreemdelingen, is uitzondering, en geldt alleen in het geval, dat òf geen Nederlander zich daarvoor beschikbaar gesteld heeft, òf dat zijne bekwaamheden door die van den vreemdeling worden overtroffen.

b. Kiesrecht. Van het grootste gewicht is een ander deel van het staatsburgerschapsrecht, hetwelk bestaat in de verkiezing van de leden der lands-, provinciale en plaatselijke Vertegenwoordiging: het *kiesrecht*.

Vóór de gewijzigde Grondwet van 1848 was een stelsel van verkiezing van kracht, waarbij de Vertegenwoordiging in het algemeen niet rechtstreeks maar middellijk werd gekozen. Men deinsde terug voor eene meer zuivere toepassing van het kiesrecht uit vrees voor eene al te democratische richting. De wetgever van 1814 en 1815 kon zich nog niet los maken van de herinneringen aan den aristocratischen regeeringsvorm der voormalige Republiek. Ook de Grondwet van 1840 huldigde hetzelfde beginsel. De algemeene landsvertegenwoordiging was eigenlijk eene provinciale Vertegenwoordiging, niettegenstaande ook toen reeds van de Staten-Generaal gezegd werd dat zij het geheele nederlandsche volk vertegenwoordigden. Iedere provincie leverde haar contingent. De regeling van het kiesrecht kwam in hoofdzaak hierop neder. De provinciale Staten waren de kiezers voor de leden der Tweede Kamer, terwijl die der Eerste Kamer door den Koning werden benoemd. De provinciale Staten waren samengesteld uit leden, gekozen door den stand der edelen of ridderschappen, door de steden en door den landelijken stand. Voor zoover zij de steden vertegenwoordigden, werden zij door de stedelijke raden benoemd; voor zooverre zij den landelijken stand vertegenwoordigden, door kiezers in districten gekozen, welke kiezers op hunne beurt gekozen werden door stemgerechtigden in die distric-

ten. Eindelijk werd de plaats van de ridderschap ingenomen door afgevaardigden uit de ridderschap, een bij de Grondwetten van 1815 en 1840 nog erkende stand. De stedelijke besturen werden gekozen door kiezers-collegiën, waarvan de leden alweder door stemgerechtigde kiezers werden benoemd, terwijl die van het platteland benoemd werden door de provinciale Staten. Men noemde deze regeling van het kiesrecht de trapsgewijze verkiezingen.

Het kiesstelsel in het algemeen, hetzij het rechtstreeks of trapsgewijs wordt toegepast, is, gelijk wij boven reeds aanteekenden [1]), een uitvloeisel van het recht der burgers, om invloed uit te oefenen op de regeering van het geheele land, van de provincie of van de gemeente. Door de verkiezingen met een trap werd die invloed zeer getemperd, ja hij hield eindelijk van zelven op door de onverschilligheid, waarmede de verkiezingen plaats hadden. Zij leverden dus niet de vruchten op, die men verlangde. De publieke geest werd niet opgewekt. »De burgerij had niet het besef, dat zij mederegeerde. Zonder dit besef evenwel rust de Staat niet op nationale kracht, en zonder nationale kracht wordt heden ten dage geen Staat bewaard [2])." Door eene trapsgewijze verkiezing wordt de band, die den vertegenwoordiger met de kiezers vereenigt, verbroken.

Reeds bij de grondwetsherziening van 1840 werd sterk aangedrongen op rechtstreeksche verkiezingen, d. i. men eischte dat stembevoegde kiezers rechtstreekschen invloed zouden uitoefenen op de verkiezingen der vertegenwoordiging in het algemeen; maar zonder eenig gevolg. Ook het voorstel der negen mannen in 1844 ging van dat denkbeeld uit. Bij de gewijzigde Grondwet van 1848 zegevierde eindelijk het beginsel der directe verkiezingen.

Evenmin als de Staat zich mag onttrekken aan de zorg voor de welvaart zijner burgers, kan het dezen onverschillig zijn, in welke mate en op welke wijze de belangen des vaderlands, der provincie, der gemeente worden behartigd. De wetgevende macht

---

[1]) Zie boven blz. 1 volg.

[2]) Woorden van het verslag der commissie van 17 Maart 1848.

is het orgaan waardoor de wil van den Staat zich openbaart. Die wil moet op het algemeen belang zijn gericht. Waar dit niet het geval is, daalt hij af tot een werktuig van bijzondere, van klassenbelangen. Eene juiste, doeltreffende samenstelling der Vertegenwoordiging is dus voor de burgers van het hoogste belang.

De Grondwet heeft in art. 76 de voornaamste bestanddeelen van het kiesrecht opgenoemd. De vereischten zijn: Nederlanderschap, ingezetenschap, meerderjarigheid, het volle genot van burgerlijke en burgerschapsrechten, en eindelijk het bijdragen van eene som in de directe belastingen (*census*), welk bedrag verschilt èn naar gelang van de plaatselijke gesteldheid, èn naar gelang men kiezer is voor de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en van de provinciale Staten, of voor die van het gemeentebestuur [1]). Voor het overige heeft de Grondwet het stellen van regelen en de wijze, waarop het kiesrecht wordt uitgeoefend, overgelaten aan eene bijzondere kieswet [2]), waaraan de wet van 4 Juli 1850 (Stbl. nº. 37) heeft voldaan.

Wij zagen boven reeds, wie volgens de wet van 28 Juli 1850 (Stbl. nº. 44) voor Nederlanders worden gehouden. Met betrek-

---

[1]) Art. 76. *De leden der Tweede Kamer worden in kiesdistricten, waarin het Rijk verdeeld wordt, gekozen door de meerderjarige ingezetenen, Nederlanders, in het volle genot der burgerlijke en burgerschapsrechten, en betalende in de directe belastingen, eene som, die, overeenkomstig de plaatselijke gesteldheid, doch niet beneden het bedrag van f 20, noch boven dat van f 160 in de kieswet zal worden vereischt.*

Art. 123. »*De leden der provinciale Staten worden..... onmiddellijk door de ingezetenen, bezittende de vereischten in art. 76 vermeld.... gekozen.*

Art. 139. 3e lid. »*Om kiezer in eene gemeente te zijn, moet men de vereischten bezitten in art. 76 gevorderd. De belastingsom, daar bepaald, wordt echter op de helft gebracht.*

[2]) Art. 77. 2e lid. »*De verdere regels ten aanzien van het kiesrecht stelt de kieswet.*"

king tot het ingezetenschap wordt bij de kieswet onderscheid gemaakt, of men als kiezer voor de leden van de Tweede Kamer, dan wel voor die van de provinciale of plaatselijke Vertegenwoordiging optreedt. Om het kiesrecht voor de Tweede Kamer te kunnen uitoefenen, wordt gevorderd, dat de kiezer gedurende de laatste, aan de sluiting der kiezerslijsten voorafgaande 18 maanden, zijne woonplaats hier te lande of in de overzeesche bezittingen heeft gehad; terwijl tot de stembevoegdheid voor de provinciale en gemeentelijke Vertegenwoordiging slechts de voorafgaande inwoning van één jaar binnen de provincie of de gemeente wordt gevorderd.

Onder de meerderjarigheid verstaat de kieswet den drie-en-twintigjarigen leeftijd, zoodat de meerderjarigheid, krachtens het burgerlijk recht door huwelijk of meerderjarigverklaring, vóór het 23ste jaar verkregen, geen kiesrecht medebrengt [1]).

Ook hebben wij gezien, dat iemand, ten gevolge van eene straf, verstoken kan zijn van het genot zijner burgerlijke rechten. Hij, die onder curateele staat, of in staat van faillissement verkeert, of die geen voogdij of curatorschap uitoefenen, noch het beheer zijner goederen voeren mag, of het recht verloren heeft, om als getuige of deskundige op te treden [2]), bezit niet de volheid der burgerlijke rechten, en kan dus het stemrecht niet uitoefenen. Ook het genot der burgerschapsrechten kan iemand door de straf van eerloosverklaring worden ontzegd. Die straf brengt mede, ontzetting of uitsluiting uit alle openbare bedieningen of ambten, ontzegging van het recht van stemmen en verkiesbaarheid, van de wapenen te dragen, of in het leger te dienen [3]). Wie door deze straf is getroffen, is niet in het volle genot der burgerschapsrechten, en mist de bevoegdheid, om als kiezer op te treden [4]).

---

[1]) Art. 2, Kieswet.

[2]) Zie art. 28, 29 en 42, Strafrecht.

[3]) Art. 28, 34 en 42 ibid; art. 9 en 30 der wet van 11 Dec. 1813, en art. 8 der wet van 29 Juli 1854 (Stbl. No. 102).

[4]) Door de invoering der Wet van 3 Maart 1881 (Stbl. n° 35) zal in het bovenstaande in zoover wijziging komen dat geen straffen meer *eerloosheid* zullen medebrengen, en dat de ontzetting der in art. 28 uitdrukkelijk opgesomde rechten, als eene bijkomende straf, steeds facul-

Onze Grondwet beperkt het kiesrecht door den *census*, d. i. zij bepaalt een zeker bedrag van belasting, welke men moet betalen, om stembevoegd te zijn.

Welk beginsel lag bij de invoering van den *census* tot grondslag? Zonder twijfel hangt zij samen met de maatschappelijke scheiding van bezittenden en niet-bezittenden. Volgens de commissie van 17 Maart 1848, moet de census strekken om, bij gebreke van ander bewijs, als teeken van vermoedelijke bekwaamheid te dienen.

De algemeene ontwikkeling der natie, en daarmede in verband ook de belangstelling in de publieke zaak, is in den laatsten tijd in ons vaderland aanmerkelijk toegenomen. Daarmede gaat het streven naar uitbreiding van het kiesrecht gepaard. Het besef dat »niet een fortuin van zekere grootte, maar het persoonlijk lidmaatschap van den Staat de grond is der staatsburgerlijke bevoegdheid", [1]) dringt hoe langer hoe meer door ook in die klassen, voor welke de census onbereikbaar [2]) is. Er moet zijn »geloof in eene vertegenwoordiging, die, zelfstandig orgaan van hetgeen de natie als één persoon gevoelt, denkt en wil, de regeering met

---

tatief zal zijn en niet meer, zooals volgens de oude regeling, in sommige gevallen verplicht. Bovendien vermeldt het nieuwe Wetboek van Strafrecht niet meer de vervallenverklaring van het recht om als getuige of deskundige op te treden; evenmin als die van het recht om wapenen of schietgeweer te dragen. Daardoor is het aan den wetgever overgelaten in bijzondere wetten de gevallen op te nemen, waarin ontzetting van deze beide rechten zou moeten plaats hebben.

Overigens moet worden opgemerkt, dat in het nieuwe Wetboek van Strafrecht het aantal redenen waarom ontzetting van rechten *kan* plaats hebben, belangrijk is uitgebreid.

[1]) Woorden van THORBECKE in zijn opstel over »Het hedendaagsche Staatsburgerschap." Historische schetsen, 2e uitgave blz. 93.

[2]) In 1848 vermeende de regeering (Voorduyn, Geschiedenis en beginselen der Grondwet, blz. 203) »gerust te mogen veronderstellen, dat elk ijverig en beleidvol man, ook al is hij onder de nadeeligste omstandigheden geboren, het door werkzaamheden zóóver kan brengen, dat hij de vereischte som tot stijving der schatkist zal kunnen bijdragen, en alzoo de kiesbevoegdheid verkrijge." Hoezeer heeft de uitkomst deze verwachting gelogenstraft!

nationale kracht bezielt" [1]. De Vertegenwoordiging, die niet nationaal is, d. i. die niet genoegzaam de gansche gemeenschap vertegenwoordigt, geniet niet dat vertrouwen, hetwelk noodig is om de regeering met nationale kracht te bezielen. Reeds in 1844 schreef Thorbecke: »Dat het beginsel van *algemeen* stemrecht in de Staatsgeschiedenis onzer eeuw ligt, schijnt even onmiskenbaar, als dat zij het gestadig, schoon trapsgewijze, tracht te verwezenlijken. Het is juist wat dezen tijd van den vorigen onderscheidt. Bijzondere personen zijn tevens en vanzelfs publieke personen, regeerende tevens en geregeerd, onderdanen tevens en wetgevers, op grond niet van bijzondere hoedanigheden, maar van hunne algemeene betrekking tot het geheel" [2].

Het bedrag van den census is niet overal hetzelfde [3]. Art. 76 eischt dan ook, dat de census »overeenkomstig de plaatselijke gesteldheid," doch niet beneden het bedrag van *f* 20, noch boven dat van *f* 160 zij. Er is dus eene zekere speling overeenkomstig de gesteldheid der plaats, waar men zijne kiesbevoegdheid uitoefent. Men is uitgegaan van het denkbeeld, dat de ingezetenen van de eene plaats, bij eenen lageren aanslag in de belasting, reeds het vermoeden van geschiktheid wettigen, welke niet zou kunnen worden toegekend aan de bewoners eener andere streek of gemeente. In middelpunten van samenleving — m. a. w. in sterk bevolkte gemeenten — zou menigeen, zonder nog de noodige geschiktheid voor het kiesrecht te bezitten, onder het bereik van belastingen vallen, waarvan het bedrag elders door meer ontwikkelde standen wordt betaald. »De Grondwet wil door ongelijkheid van census moreele gelijkheid zooveel mogelijk bereikt hebben [4].

Het verschil is nog al opmerkelijk. Van de 1125 gemeenten hebben slechts 493 den laagsten census. De hoogste wordt nergens gevonden. Voor Amsterdam wordt *f* 112, voor Rotterdam

---

[1] Woorden der Staatscommissie van 17 Maart 1848 ter herziening der Grondwet.

[2] Het hedendaagsche Staatsburgerschap. Hist. schetsen, blz. 92.

[3] Zie aanteek. No. IV.

[4] Woorden van den heer THORBECKE in de door hem aan de Tweede Kamer verstrekte *opgaven omtrent den census*. (Zie Bijlagen van de Staatsbegrooting voor 1872 sub No. 170).

en 's Gravenhage elk *f* 100 geëischt. De overige gemeenten hebben eenen census, die afwisselt tusschen *f* 24 en *f* 70.

Art. 76 spreekt van »directe belastingen." De vraag kon rijzen of daaronder ook gemeentebelastingen te begrijpen zijn? Art. 2, al. 4 der kieswet heeft het antwoord gegeven, door te bepalen, dat hier rijksbelastingen zijn bedoeld. Eindelijk heeft hetzelfde art. der kieswet bepaald, dat het *aangeslagen* zijn in de kohieren voor *betalen* geldt.

Wanneer wij de kieswet nagaan, zien wij, dat een harer hoofdbeginselen ligt in de geheime stemming. Onderteekende briefjes worden van onwaarde verklaard [1]). Door die geheime stemming wordt de onafhankelijkheid van den kiezer bevorderd. Hij kan zijn eigen oordeel volgen, terwijl hij bij een tegenovergesteld beginsel — bij de reglementen op het kiesrecht, onder de vorige Grondwetten, moesten de billetten onderteekend zijn — door allerlei invloeden zou kunnen worden beheerscht. Aan de andere zijde geeft de wet de noodige waarborgen, dat zij, die belast zijn met het openen der stembriefjes (het stembureau), zich aan geene verkeerde praktijken schuldig maken. De opening der briefjes geschiedt in het openbaar, en de kiezers hebben de bevoegdheid, hunne bezwaren in te brengen, wanneer de stemopneming niet overeenkomstig de wet heeft plaats gehad [2]). Evenzoo waakt de wet tegen misbruiken van de zijde der kiezers; immers stembriefjes, die het zegel missen van de gemeente, waar de kiezer zijn recht uitoefent, zijn evenzeer van onwaarde, als die, welke andere briefjes bevatten, of daaraan opzettelijk zijn vastgehecht [3]).

In elke gemeente worden jaarlijks door het dagelijksch bestuur, naar aanleiding van de door de ontvangers der directe belastingen verstrekte opgaven, drie lijsten opgemaakt, welke de namen bevatten van hen, die tot het kiezen der leden van de Tweede Kamer, van de provinciale Staten en van den gemeenteraad bevoegd zijn. De opgaven der ontvangers moeten vóor 15 Februari zijn ingezonden; de kiezerslijsten worden éene maand later ter openbare kennis gebracht, en ieder heeft het recht daartegen zijne

---

[1]) Art. 61, Kieswet.

[2]) Zie art. 57, 45 en 58, Kieswet.

[3]) Art. 61, Kieswet.

bezwaren in te brengen, wanneer zijn naam of die van een ander daarop niet of niet behoorlijk voorkomt, of wel wanneer de naam vermeld wordt van iemand, die de bevoegdheid van kiezer mist. De gemeenteraad onderzoekt de bezwaren, terwijl de belanghebbende het recht heeft, voor het geval dat hij door den gemeenteraad in het ongelijk wordt gesteld, de zaak aan het oordeel der rechtbank — de rechterlijke macht toch is door de Grondwet aangewezen, om over burgerschapsrechten te oordeelen [1]) — te onderwerpen. Van de uitspraak der rechtbank kan men bij den Hoogen Raad cassatie aanvragen.

Volgens den eisch der Grondwet wordt het Rijk in kiesdistricten verdeeld. Deze verdeeling moet echter om de vijf jaren worden herzien. De laatste is die van 1878 [2]).

De verkiezingen moeten zoo vrij mogelijk zijn. Wanneer de regeering daarop invloed uitoefent, handelt zij in strijd met de Grondwet en met hare eigene waardigheid. Daarentegen is het aanbevelenswaardig, dat in elk kiesdistrict zich kiezersvereenigingen vormen, waarin de leden van gedachten wisselen over de algemeene belangen en de keuze van candidaten. Deze vereenigingen kunnen, ook door hare voorlichting van andere kiezers, heilzaam werken, mits zij hare taak onbekrompen opvatten, zich over een ruimen kring uitstrekken en openbaarheid doen geven aan hare beraadslagingen.

HOOFDSTUK IV.

VERPLICHTINGEN VAN HET VOLK.

Men kan zich geene gemeenschap denken, zonder wederzijdsche verplichtingen. Laat ons nu die van het volk nagaan.

a. Op iederen ingezetene, van den laagste tot den hoogste in

---

[1]) Art. 148 2e lid. »*Aan haar* (de rechterlijke macht) *behoort insgelijks, behoudens de uitzondering door de wet te bepalen, de beslissing over burgerschapsrechten.*"

[2]) Wet van 26 Januari 1878 (Stbl. No. 5). Zie Aanteek. No. V.

rang, rust de verplichting van gehoorzaamheid aan de wet. Wel is waar, schrijft de Grondwet voor, dat de Koning of de Regent en ook de leden der Staten-Generaal, der provinciale Staten en der gemeenteraden de gehoorzaamheid aan de wet met een plechtigen eed zullen bezweren [1]; wel is waar, is aan alle militaire en burgerlijke ambtenaren een dergelijke eed voorgeschreven, maar dezelfde verplichting rust ook op hen, die niet tot ambtsbetrekkingen geroepen worden. Zij vloeit voort uit den aard der gemeenschap, waarvan men lid is. En het is niet alleen de gehoorzaamheid aan de Grondwet, waarvan hier sprake is, het is de gehoorzaamheid aan alle wetten, die door de bevoegde macht zijn tot stand gekomen. Zonder die verplichting is geen Staat mogelijk, en de vrijheid zelve niet bestaanbaar. Die verplichting staat dan ook in zulk een nauw verband met het algemeen belang, dat het handelen in strijd met de wet (ook het niet handelen waar het handelend optreden verplicht is) strafbaar is gesteld. Daarbij denke men niet slechts aan de wet in den eigenlijken zin, maar ook aan algemeene maatregelen van inwendig bestuur, aan provinciale en gemeentelijke verordeningen, aan waterschapskeuren.

b. Onder de verplichtingen, welke uit den aard van de gemeenschap, waarin de burger leeft, voortvloeien, behoort ook die, welke hem noodzaakt, mede te dragen in de staatslasten. Hieraan heeft echter de wet éene voorwaarde gehecht, nl. dat de belastingen, waarin men verplicht kan worden mede te dragen, door eene wet moeten vastgesteld zijn [2]. Ontbreekt dus aan de uitgeschrevene belasting dat wettelijk karakter, dan vordert de Grondwet geene gehoorzaamheid. Niemand is van die verplichting ontslagen. Waren vroeger, bijv. in Frankrijk, de adel en de geestelijkheid van belasting vrijgesteld, en ontbreken dergelijke voorbeelden ook niet in de geschiedenis van ons land, thans worden in het stuk van belastingen geene gunsten verleend [3], welke bepaling reeds dagteekent uit de staatsregeling van 1798.

---

[1] Art. 51 en 45, 83, 86 3e lid, 125. Over dien eed spreken wij later.

[2] Art. 171. »*Geene belastingen kunnen ten behoeve van 's lands kas worden geheven dan uit kracht van de wet.*"

[3] Art. 172. »*Geene privilegiën kunnen in het stuk van belastingen worden verleend.*"

c. Over de verplichting om zijn eigendom af te staan, wanneer dit in het algemeen belang gevorderd wordt, handelen wij bij de onteigening ten algemeenen nutte.

d. Van niet minder gewicht is de verplichting tot het dragen van de wapenen. De Staat heeft het recht om van zijne burgers te eischen, dat zijne onafhankelijkheid verdedigd en beschermd worde. Dat recht oefent hij uit, vooreerst door eene voldoende land- en zeemacht te bekostigen, waarvan de kosten gevonden worden uit de opbrengst der middelen [1]), en ten andere door aan zijne ingezetenen de verplichting op te leggen, om de wapenen te dragen [2]).

De organisatie van het leger, gelijk de wet die de militie regelt, komen later ter sprake. Hier bepalen wij ons bij de vermelding, dat ook de Grondwet zorg draagt, dat geen misbruik kan gemaakt worden van het bedoelde recht [3]).

Ook de inrichting der schutterijen zullen wij later behandelen.

e. Eindelijk vermelden wij hier de verplichting tot inkwartiering van het krijgsvolk gedurende zijne marschen, en tot het overbrengen van levens- en krijgsbehoeften van het leger [4]). Onder de vorige Grondwet was het een groot punt van geschil, of men daaraan gehouden was. Thans is die verplichting buiten twijfel; de Staat komt echter de ingezetenen tegemoet. Men ontvangt schadeloosstelling voor huisvesting en voeding van het krijgsvolk, terwijl ook de transporten en leverantiën vergoed worden. Tijden van oorlog kunnen hierop eene uitzondering maken [5]).

---

[1]) Art. 187 1e lid. »*Al de kosten voor de legers van het Rijk worden uit 's lands kas voldaan.*"

[2]) Art. 177. »*Het dragen der wapenen tot handhaving der onafhankelijkheid van den Staat en tot beveiliging van zijn grondgebied, blijft een der eerste plichten van alle ingezetenen.*"

[3]) Zie IIIe Boek, Hoofdstuk III.

[4]) Art. 187 2e lid. »*De inkwartiering en het onderhoud van het krijgsvolk, de transporten en leverantiën, van welken aard ook, voor 's Konings legers of vestingen gevorderd, kunnen niet dan tegen schadeloosstelling op den voet in de reglementen bepaald, ten laste van een of meer inwoners of gemeenten worden gebracht.*"

[5]) Ibid. 3e lid. »*De uitzondering voor tijden van oorlog regelt de wet.*"

Opdat zoo min mogelijk willekeur heersche in het stuk der inkwartiering, schrijft de Grondwet voor, dat eene wet daarin zal voorzien. De wet van 14 Sept. 1866 (Stbl. n°. 138) gewijzigd door de wet van 29 Maart 1877 (Stbl. n°. 53) heeft aan dit voorschrift voldaan [1]).

f. Er zijn nog onderscheidene verplichtingen, die wij niet allen kunnen opnoemen, omdat zij uitvloeisels zijn van bijzondere wetten, als daar zijn: de verplichting tot het geven van getuigenis in strafzaken en in burgerlijke zaken; tot het aangeven van misdaden, die ter onzer kennis gekomen zijn; tot het verleenen van hulp en het verrichten van diensten, enz.

---

[1]) Zie ook K. Besl. 29 Maart 1867 (Stbl. n°. 18).

TWEEDE BOEK.

REGEERINGSVORM.

HOOFDSTUK I.

DE KONING, DE PRINS VAN ORANJE, DE REGENT.

A. De Koning.

De kroon der Nederlanden werd in 1813 opgedragen aan WILLEM FREDERIK, prins van *Oranje*, oudsten zoon van den voormaligen Stadhouder WILLEM V, die bij de omwenteling in 1795 den vaderlandschen bodem had verlaten, en in Engeland, waar hij eene wijkplaats had gevonden, overleden was. Geene dynastie verdiende meer, bij den nieuwen stand van zaken aan het hoofd van den Staat gesteld te worden, dan zij, wier naam en lotgevallen zoo nauw met de geschiedenis van ons vaderland verbonden is geweest. Oorspronkelijk van Duitsche afkomst kreeg het huis van Nassau door het huwelijk van ENGELBERT I met de rijke erfdochter uit het geslacht Polanen en der Lek aanzienlijke bezittingen hier te lande. Later werd de kleinzoon van dezen, ENGELBERT II, landvoogd over de Nederlanden, onder FILIPS den *Schoone*, toen deze de Spaansche erfenis ging aanvaarden. ADOLF van *Nassau*, afstammeling van eenen zijtak, bekleedde hier te lande eveneens gewichtige betrekkingen, en was

de vertrouweling van keizer MAXIMILIAAN, toen deze gedurende de minderjarigheid van KAREL V met het regentschap was belast. Een achterkleinzoon van ENGELBERT I, HENDRIK *van Nassau,* was onder KAREL V Stadhouder geweest van Holland en Zeeland, in welke waardigheid hij door zijnen zoon RENÉ werd opgevolgd. WILLEM van *Oranje,* die de titels en rijkdommen van dezen RENÉ erfde, was de edele figuur, die zoo luisterrijk te voorschijn treedt in de dagen van het verzet tegen Spanje, de grondlegger van Nederland's onafhankelijkheid. Hij en zijn broeder Johan van *Nassau,* de stadhouder van Gelderland, bekend als de ontwerper der Unie van Utrecht, zijn de stamvaders der latere Stadhouders. Wat een MAURITS en een FREDERIK HENDRIK tot bevestiging van de zelfstandigheid en een WILLEM III voor den roem van Nederland hebben gedaan, weet ieder, die de geschiedenis van het vaderland kent.

Op dit oogenblik wordt de kroon van Nederland gedragen door Koning WILLEM III ALEXANDER-PAUL-FREDERIK-LODEWIJK.

Volgens de Grondwet gaat de kroon over door erfrecht. Ingeval echter de voorgeschreven bepalingen van dit erfrecht niet toegepast kunnen worden, moet de opvolger van den Koning benoemd worden, welke benoeming òf door den Koning geschiedt met medewerking van de Staten-Generaal, òf door deze laatsten alleen.

Zien wij deze verschillende wijzen meer van nabij.

a. Het erfrecht. In de vroegste tijden werden bij de Germaansche volkeren de koningen gekozen. Later werden kroon en land beschouwd als eene nalatenschap, welke de erfgenamen aanvaardden, gelijk de burgers eene erfenis deelen. Zoo verdeelden de zonen van LODEWIJK den *Vrome* de landen van hunnen vader, of zij voerden er krijg over. Vele nadeelen vloeiden uit zulk een toestand voort. In de eerste plaats splitsing, verbrokkeling van het grondgebied. Voorts heerschten er aanhoudende twisten en oorlogen tusschen de erfgenamen. Eindelijk werd het koningschap belet zijne hooge roeping te vervullen. Zij bestaat in de eerste plaats in de zorg voor de eenheid en de zelfstandigheid des lands. Deze eenheid vindt in den Koning zijne machtigste vertegenwoordiging. Doch in de tweede plaats

berust het koningschap op de behoeften der maatschappij. Zij kenmerkt zich ten allen tijde door verscheidenheid en ook door botsing van belangen. Bij dien strijd, waarin de machtigste klassen slechts al te zeer geneigd plegen te zijn de mindere te onderdrukken, bij die onderlinge mededinging der bijzondere personen, is het van groot belang, dat er eene macht is aangewezen om eene zoo hooge en vaste stelling in te nemen, dat zij als zoodanig zoowel boven dien strijd als boven die mededinging zij verheven, en uit haren aard worde geroepen onderdrukking der eene maatschappelijke klasse door de andere tegen te gaan. Aan deze behoeften heeft, ook bij vrijheidslievende volkeren, gedurende vele eeuwen slechts het *erfelijk* koningschap kunnen voldoen, waarbij de kroon overgaat krachtens het recht van eerstgeboorte. Waar echter het koningschap zijne hooge roeping uit het oog verliest, en òf den maatschappelijken strijd laat voortwoekeren, zonder bij tijds tot de vereischte hervorming mede te werken, òf wel zich verlaagt tot een werktuig van machtige klassen of kringen, daar zal het op den duur de reden van zijn bestaan verliezen. Inzonderheid de geschiedenis van het Fransche koningschap is uit deze oogpunten uiterst leerzaam.

Dat de gewijzigde Grondwet van 1848 den naam van den toenmaals reeds overleden Koning WILLEM I vermeldt [1]), mag vreemd schijnen, maar de verwondering houdt op als men slechts daarop let, dat de Grondwet van 1815 niet door eene nieuwe is vervangen, maar in 1848 slechts op verschillende, belangrijke, punten is gewijzigd. De commissie van herziening had het oog op den »oorsprong van het erfelijk Koningschap," en op den »historischen en wettelijken grond der tegenwoordige en toekomstige troonopvolging."

Op het erfrecht van de kroon zijn de voorschriften van het burgerlijk recht niet toepasselijk. De Grondwet heeft daarvoor andere bepalingen voorgeschreven.

Een der eerste beginselen is, dat de nakomelingen van den

---

[1]) Art. 11. »*De kroon is en blijft opgedragen aan Zijne Majesteit* WILLEM-FREDERIK, *Prins van Oranje Nassau, om door Hem en Zijne wettige nakomelingen te worden bezeten erfelijk, overeenkomstig de navolgende bepalingen.*"

Koning, om aanspraak te kunnen maken op de troonopvolging, geboren moeten zijn uit een wettig huwelijk, door den Koning aangegaan in gemeen overleg met de Staten-Generaal [1]). Uit een *staatsrechtelijk* oogpunt is een huwelijk van een lid van het Koninklijk Huis eerst dan wettig, wanneer het gemeen overleg met de Volksvertegenwoordiging niet verzuimd is, d. i. wanneer de wet ter voldoening aan dat grondwettelijk voorschrift is aangenomen. Bij gebreke daarvan kunnen de kinderen, hoezeer overigens wettig, geen aanspraak maken op de kroon.

Dit alles belet niet, dat ook de leden der vorstelijke familie bij het sluiten van huwelijken gebonden zijn aan de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek. Het voorgenomen huwelijk moet even als dat van een gewoon burger afgekondigd worden, en het huwelijk moet, voor zoover het hier te lande voltrokken wordt, door den ambtenaar van den burgerlijken stand worden gesloten onder overlegging van de daarvoor gevorderde stukken. Is het huwelijk buitenslands gesloten, dan wordt de inschrijving in de acten van den burgerlijken stand evenzeer geëischt. De wettigheid volgens het burgerlijk recht heeft niets gemeens met de staatsrechtelijke wettigheid.

Een ander hoofdbeginsel der opvolging is, dat de kroon overgaat krachtens het recht van eerstgeboorte [2]). Ook hier gelden

---

[1]) Art. 12. »*De wettige nakomelingen van den regeerenden Koning zijn de kinderen, reeds geboren, of die nog mochten geboren worden uit zijn tegenwoordig huwelijk met Hare Majesteit* FREDERIKA-LOUISA-WILHELMINA, *Prinses van Pruisen; en voorts in het algemeen alle afstammelingen, welke geboren zullen worden uit een huwelijk door den Koning, met gemeen overleg der Staten-Generaal aangegaan, of toegestemd.*" Zie bv de acte van toestemming van Koning WILLEM I in het huwelijk van onzen tegenwoordigen Koning met wijlen Prinses SOPHIA-FREDERIKA-MATHILDA, dochter van den Koning van Wurtemberg, in Stbl. van 1838 n° 39. De wet waarbij de huwelijks-verbintenis van den Koning met de Prinses ADELHEID-EMMA-WILHELMINA-THERESIA van WALDECK-PYRMONT is goedgekeurd, is van 19 Oct. 1878 (Stbl. n° 137.)

[2]) Art. 13. »*De kroon gaat over door recht van eerstgeboorte, des dat de oudste zoon van den Koning, of wel het mannelijk oir van den oudsten zoon bij representatie opvolgt.*"

dus andere regelen dan in het burgerlijk recht; de Koning kan er niet over beschikken dan in bijzondere omstandigheden, welke wij straks zullen aanwijzen. De oudste zoon alleen erft de kroon, en treedt onmiddellijk in de rechten des Konings.

Het derde hoofdbeginsel eindelijk is, dat de mannelijke nakomelingen de vrouwelijke uitsluiten, zoodat deze dan eerst geroepen worden, wanneer gene ontbreken.

Gaan wij de door de Grondwet gestelde regelen na. Zij munten niet uit door duidelijkheid, al ware het slechts omdat, terwijl art 11 en 12 van Koning WILLEM I gewagen, art 13, 15 en 16 het oog hebben op den laatst regeerenden Koning. Neemt men het laatste niet aan, dan zou bijv. wanneer Koning WILLEM III kwam te overlijden zonder mannelijke nakomelingen na te laten, de dochter zijns grootvaders aan zijne dochter voorgaan.

Het eerst erft de oudste zoon, en bij zijn vóoroverlijden zijne mannelijke nakomelingen — of zooals de Grondwet zegt, zijn »mannelijk oir.»

Voor het geval, dat de vermoedelijke troonopvolger geene zonen nalaat, treedt de op hem volgende broeder of diens mannelijk oir in zijne rechten [1]).

»Bij *geheele ontstentenis* van mannelijk oir uit het Huis Oranje-Nassau,» zegt art. 15, »gaat de kroon over op de dochters van den Koning door recht van eerstgeboorte.»

De regel is dus dat de vrouwelijke linie eerst dan geroepen wordt, als geene mannelijke leden van het Koninklijk Huis meer aanwezig zijn. »Bij *geheele ontstentenis van mannelijk oir,*» d. i. die rechtstreeks uit het Huis Oranje-Nassau gesproten is. Het gevolg hiervan is dus, dat indien ook de broeders van de troon-

---

[1]) Art. 14. »*Bij ontstentenis van mannelijk oir, uit den oudsten zoon gesproten, gaat de kroon over op diens broeder of hun mannelijk oir insgelijks door recht van eerstgeboorte en representatie.*»

In den franschen tekst van dit art. in de Grondwet zijn de woorden: »*bij ontstentenis van mannelijk oir uit den oudsten zoon*» dus vertaald: »*à défaut de descendance* mâle par mâle *du fils aîné enz.*» De afstammeling, die geen nakomeling is *mâle par mâle* van WILLEM I, sluit de toepassing van art. 15 uit. De zoon b. v. van Prinses MARIANNE is geen nakomeling *mâle par mâle.*

opvolgers of hunne mannelijke afstammelingen ontbreken, de ooms, en zelfs bij hun vóóroverlijden zonder mannelijke afstammelingen, de oudooms geroepen worden. Eerst wanneer ook dezen ontbreken komt de vrouwelijke linie.

De erfopvolging is in deze lijn aldus geregeld:

Eerst komen de dochters des Konings, aldus dat de oudste de jongere uitsluit. Ontbreken zij, dan is de dochter van den troonopvolger, of die zijner broeders aan de beurt, en bij haar vóóroverlijden worden zij door hare afstammelingen gerepresenteerd.

Men lette hierop, dat in het boven aangehaalde art. 15 van de dochters des Konings niet gezegd wordt, dat zij bij haar vóóroverlijden door hare afstammelingen worden gerepresenteerd. Dit wordt echter wel uitgedrukt in art. 16 ten opzichte van de dochters van den troonopvolger, zoodat hiervan het rechtsgevolg is, dat al hebben de dochters des Konings afstammelingen (zoo mannelijke als vrouwelijke) nagelaten, deze toch worden voorbijgegaan door de dochters van den troonopvolger en bij haar vóóroverlijden zelfs door hare afstammelingen.

Ook aan art. 16, dat luidt: »Ook de dochters des Konings ontbrekende, brengt de oudste dochter van de oudste nedergaande mannelijke lijn uit den laatsten Koning de koninklijke waardigheid in Haar Huis over, en wordt bij vóóroverlijden door hare afstammelingen gerepresenteerd,» kan geen andere zin worden gegeven. Onder »oudste nedergaande mannelijke lijn uit den laatsten Koning» zal men in den tegenwoordigen tijd hebben te verstaan: Prins ALEXANDER der Nederlanden, die, na het overlijden van zijnen ouderen broeder, Prins van Oranje is geworden.

In art. 17 heeft men willen regelen de wijze van erfopvolging in het algemeen in de vrouwelijke *nedergaande* linie. Altijd moet de mannelijke tak vóór den vrouwelijken, de oudste vóór den jongeren, en in iederen tak mannen vóór vrouwen en ouder vóór jonger den voorrang hebben [1]). Het rechtsgevolg is, dat als bijv. de oudste dochter geene, de jongere wel mannelijke afstammelingen heeft, dezen de dochters van de oudste dochter uitsluiten.

---

[1]) Art. 17. »*Zoo er geene mannelijke nedergaande lijn uit den laatsten Koning bestaat, erft de oudste nedergaande vrouwelijke lijn; des dat de*

Ook gaat in iederen tak het jongere kind, als het van het mannelijk geslacht is, het oudere kind van vrouwelijke kunne, vóor. Deze opvatting komt ook het meest overeen met het beginsel, dat de mannelijke opvolging regel is, terwijl de vrouwelijke slechts in geval van ontstentenis der mannelijke descendenten toegelaten wordt.

Aldus is de erfopvolging geregeld voor de nedergaande vrouwelijke linie. Wie is de eerst geroepene, als ook deze ontbreekt? Hierin voorziet art. 18: »Wanneer de Koning zonder nakomelingschap sterft, en er geen mannelijk oir uit het Huis Oranje-Nassau overig is, volgt hem zijne naaste bloedverwante, mits van den Koninklijken Huize zijnde, op en wordt mede bij vóoroverlijden door hare afstammelingen gerepresenteerd.» De bedoeling is, als de Koning zonder kinderen na te laten sterft, en er in het geheel geen mannelijk oir uit het Huis van Oranje meer over is, dan eerst is de naaste bloedverwante in de zijlinie of hare afstammelingen aan de beurt.

De vermoedelijke troonopvolger is thans Prins ALEXANDER der Nederlanden, de tweede zoon van den regeerenden Koning. Mocht deze Kroonprins kinderloos komen te overlijden, dan zou als opvolgster, krachtens art. 15 optreden Prinses WILHELMINA HELENA PAULINA MARIA, geboren 31 Augustus 1880. Doch slechts in geval er uit het tegenwoordig huwelijk van den Koning geen zoon geboren werd. Ontbreken bij 's Konings overlijden èn de Kroonprins èn Prinses WILHELMINA, dan zoude, als naaste bloedverwante van den Koning geroepen worden Prinses WILHELMINA-MARIA-SOPHIA, gehuwd met den Groot-Hertog van SAXEN-WEIMAR-EISENACH.

De Grondwet stelt in art. 18 tot voorwaarde, dat de naaste bloedverwante van het Koninklijk Huis zij. De bedoeling dezer woorden is niet duidelijk. Verstaat men daaronder dat de troonopvolgster lid moet zijn van het Huis van Oranje-Nassau, dan heft de Grondwet dezen eisch tevens weder op door te bepalen

---

mannelijke tak vóor den vrouwelijken tak, en de oudste vóor den jongeren en in iederen tak mannen vóor vrouwen en ouder vóor jonger den voorrang hebben.»

dat de bloedverwante bij vóoroverlijden door hare afstammelingen wordt gerepresenteerd. Dezen kunnen althans niet geacht worden tot het Huis van Oranje-Nassau te behooren, tenzij de Prinses met een lid van haar Huis is gehuwd. In verband beschouwd met art. 12, is de meest redelijke uitlegging deze, dat men heeft gedacht aan nakomelingen van Koning WILLEM I, maar niet aan andere bloedverwanten van den laatsten Koning uit een vreemd vorstelijk huis. Zoo zouden de kinderen van den Groothertog van SAXEN-WEIMAR en die van den Prins VON WIED, gelijk hunne moeders, tot den troon geroepen kunnen worden, terwijl daarentegen des Konings bloedverwanten uit het Keizerlijk Huis van Rusland en van het Koninklijk Huis van Pruisen zouden zijn uitgesloten. [1])

Indien in het geheel geene nakomelingschap meer bestaat uit WILLEM I, dan zou naar luid van art. 21 de kroon over moeten gaan naar de zuster van dezen, gehuwd geweest met den Hertog van Brunswijk-Lunenburg. Deze Vorstin is echter reeds in 1818 kinderloos overleden.

Ten laatste komt in aanmerking het *mannelijk* oir van Prinses CAROLINA, dochter van Prins WILLEM IV, dezelfde ten behoeve van wie in 1747 de stadhouderlijke waardigheid erfelijk verklaard werd. [2]) Zij was gehuwd met den Prins van Nassau-Weilburg, wiens afstammelingen over het hertogdom Nassau hebben geregeerd. De Grondwet zegt uitdrukkelijk: het *mannelijk oir*; de vrouwelijke afstammelingen van die Prinses worden dus geheel uitgesloten, doch, heeft het mannelijk oir de regeering aanvaard, dan gelden de bepalingen van art. 13 en volgende en kan dus eene vrouwelijke bloedverwant opvolgen. Het mag zeer twijfelachtig genoemd worden, of de

---

[1]) Jhr. mr. J. DE BOSCH KEMPER, Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsrecht en staatsbestuur, blz. 258. Mr. J. T. BUYS, de Grondwet, I, 1 blz. 101.

[2]) Art. 22. »*Indien ook de wettige nakomelingschap van deze vorstin* (nl. de in art. 21 genoemde weduwe van den Hertog van Brunswijk-Lunenburg) *ontbreekt, gaat het recht over op het wettig mannelijk oir van Prinses* CAROLINA *van* Oranje, *zuster van wijlen Prins* WILLEM *den Vijfde, en gemalin van wijlen den Prins van* Nassau-Weilburg, *insgelijks door recht van eerstgeboorte en representatie.*»

toepassing van art. 22 met 's lands belang en de wenschen des volks zou strooken.

Bij de opvolging der vrouwelijke lijn worden de volgende beginselen gehuldigd:

1°. dat ook het huwelijk van eene Prinses moet zijn aangegaan met toestemming der Staten-Generaal. Heeft dit niet plaats gehad, dan verliest zij hare rechten op de kroon, zelfs dan wanneer zij de eerstgeroepene mocht zijn [1];

2°. dat de Koningin, die een huwelijk aangegaan heeft zonder die toestemming, geacht wordt, afstand van de kroon te doen [2].

Bij huwelijken van den Koning, gebruikt de Grondwet het woord: *gemeen overleg* met de Staten-Generaal; bij eene Prinses het woord: *toestemming* der Staten-Generaal. De zaak komt echter op hetzelfde neder; het huwelijk zal altijd door eene wet bekrachtigd moeten worden [3].

Het rechtsgevolg van een huwelijk buiten toestemming der Staten-Generaal aangegaan is, dat ook de afstammelingen uitgesloten worden.

3°. wanneer eene vrouw de kroon in haar Huis heeft gebracht, treedt dit Huis in alle rechten van het oorspronkelijk Stamhuis en zijn dus daarop alle bovengenoemde bepalingen van toepassing [4]. Is dat Huis een regeerend Huis, zoodat de oudste zoon

---

[1]) Art. 20 1e lid. »*Eene Prinses, buiten toestemming der Staten-Generaal, een huwelijk hebbende aangegaan, heeft geen recht tot de kroon.*»

[2]) Ibid. 2e lid. »*Eene Koningin, buiten die toestemming een huwelijk aangaande, doet afstand van de kroon.*»

[3]) Deze verschillende uitdrukkingen kwamen in de Grondwet van 1840 evenzoo voor.

[4]) Art. 19. »*Wanneer eene vrouw de kroon in een ander Huis heeft overgebracht, treedt dit Huis in alle rechten van het oorspronkelijke Stamhuis, en de vorige artikelen zijn op hetzelve toepasselijk, met dat gevolg, dat haar mannelijk oir vóor alle vrouwen of vrouwelijke afstammelingen erft, en geene andere lijn geroepen wordt, zoo lang iemand van hare nakomelingen in leven is.*»

de vermoedelijke opvolger is van de kroon zijns vaders, dan zal die zoon later te kiezen hebben tusschen die kroon en de kroon der Nederlanden; want de Nederlandsche Grondwet verbiedt het dragen eener vreemde kroon, met uitzondering van die van Luxemburg, terwijl in geen geval de zetel der regeering buiten het Rijk kan worden verplaatst. [1])

b. De benoeming. Niettegenstaande al deze regelen kunnen er omstandigheden voorkomen welke, volgens het oordeel des Konings, eene verandering in de opvolging noodig maken. In zulk een geval is de Koning bevoegd daaromtrent een voorstel in te dienen aan de Staten-Generaal [2]). Volgens deze bepaling kan *alleen* het initiatief uitgaan van den Koning, maar dit belet niet dat de medewerking der Staten-Generaal tevens gevorderd wordt, ten einde een waarborg te hebben, dat niet willekeur zulk eene verandering verlangt, en dat het belang van den Staat niet uit het oog verloren worde; doch de Tweede Kamer kan daarvoor geen gebruik maken van haar recht van initiatief. De in de opvolging gebrachte wijziging wordt door de Grondwet beschouwd als gelijk te staan met eene verandering in de Grondwet zelve, waarbij al de regelen, die daarbij in het oog gehouden moeten worden, van toepassing zijn. Zulk eene wijziging in de erfopvolging mag echter niet gedurende een regentschap plaats vinden [3]).

Welke omstandigheden nu zulk eene verandering wettigen, wordt niet in de Grondwet gezegd. Zij kunnen betrekking hebben op eene onmogelijkheid van opvolging — bijv. in het geval, dat

---

[1]) Art. 26. »*De Koning kan geene vreemde kroon dragen, met uitzondering van die van Luxemburg. — In geen geval kan de zetel der regeering buiten het Rijk worden verplaatst.*»

[2]) Art. 23. »*Wanneer bijzondere omstandigheden eenige veranderingen in de opvolging van de kroon noodzakelijk maken, is de Koning bevoegd daaromtrent eene voordracht te doen, te behandelen op de wijze, ten aanzien van verandering in de Grondwet in art.* 196, 197 *en* 199 *voorgeschreven.*»

[3]) Art. 198. »*Geene verandering .... in de erfopvolging mag gedurende een regentschap worden gemaakt.*»

de door de wet aangewezen troonopvolger oorspronkelijk tot een ander regeerend Huis behoort, en ook dáár troonopvolger is — maar eene verandering kan ook in het belang der natie noodzakelijk zijn.

Ook kan zich het geval voordoen, dat de Koning òf verzuimd heeft tijdens zijn leven een opvolger te doen benoemen, òf wel dat op het oogenblik van het overlijden des Konings, de opvolger ontbreekt; b. v. indien hij eveneens op hetzelfde oogenblik of kort daarna sterft. Ook daarin heeft de Grondwet voorzien. De benoeming geschiedt dan in eene vereenigde zitting der in dubbelen getale bijeengeroepen Staten-Generaal [1]).

Deze bijeenroeping geschiedt door eenen regeerings-raad, samengesteld uit de leden van den Raad van State en de ministers, welke regeeringsraad inmiddels, totdat de benoemde opvolger de regeering aanvaardt, het koninklijk gezag waarneemt [2]). Voor het overige wordt, met betrekking tot de benoeming van den opvolger, gehandeld als met eene grondwetsherziening (Art. 24 der Grondwet).

De regeeringsraad benoemt uit zijn midden een voorzitter, die in eene vereenigde zitting van de beide Kamers der Staten-Generaal beëedigd wordt, terwijl de leden van den raad in handen van den door hen benoemden voorzitter den eed afleggen [3]).

---

[1]) Art. 24. »*Hetzelfde* (nl. al hetgeen bij art. 23 is voorgeschreven) *vindt plaats, wanneer er geen bevoegde opvolger naar deze Grondwet bestaat.*

»*Is de opvolger niet benoemd, of ontbreekt hij bij overlijden des Konings, dan geschiedt de benoeming door de Staten-Generaal, daartoe in dubbelen getale bijeengeroepen in vereenigde zitting.*»

[2]) Art. 47, 2e lid. »*Hetzelfde* (d. i. dat het koninklijk gezag door den regeeringsraad wordt waargenomen) *vindt plaats zoo bij overlijden des Konings.... de bevoegde opvolger ontbreekt, totdat de.... opvolger de regeering heeft aanvaard.*»

[3]) Art. 47, 3e lid. »*De leden van deze vergadering leggen, in handen van den door hen gekozen voorzitter, en deze in eene vereenigde zitting van de beide Kamers der Staten-Generaal, den volgenden eed of belofte af:*

»*Ik zweer (beloof), dat ik als lid (voorzitter) van dezen regeeringsraad in de waarneming van het koninklijk gezag, de Grondwet zal helpen onderhouden en handhaven.*

»*Zoo waarlijk helpe mij God Almachtig. (Dat beloof ik).*»

Zoolang de regeeringsraad het koninklijk gezag waarneemt, is hij, even als de Koning, onschendbaar.

Het 3e lid van art. 47 spreekt alleen van eene »vereenigde zitting van de beide Kamers der Staten-Generaal,» en het is niet duidelijk of de Staten-Generaal in dubbelen getale bedoeld worden. Naar het ons voorkomt, kan de beëediging van den voorzitter des raads ook plaats hebben in eene gewone vergadering der beide Kamers in vereenigde zitting, nl. in het geval dat de gewone vergadering der Staten-Generaal nog niet gesloten is, of wanneer zij juist bijeen zijn gekomen, omdat de regeeringsraad, het koninklijk gezag waarnemende, zoo spoedig mogelijk beëedigd moet worden. Is de gewone vergadering der Staten-Generaal gesloten, dan roept de regeeringsraad hen in dubbelen getale op; alsdan wordt de voorzitter in die vergadering beëedigd.

Het is een persoonlijk recht des Konings, dat hij op eenen jongeren leeftijd, dan het burgerlijk recht bepaalt, meerderjarig wordt, nl., wanneer hij zijn achttiende jaar vervuld heeft [1]). De bepaling van dien leeftijd is niet eene uitvinding van den nieuwen tijd. Reeds in de Gouden Bulle van 1356 werd deze leeftijd voor de meerderjarigheid aangewezen, en later vrij algemeen gevolgd.

Ook met betrekking tot de voogdij geeft de Grondwet bijzondere voorschriften. De meerderjarige Koning staat namelijk onder voogdij van eenen raad, waarin, behalve eenige leden van het Koninklijk Huis, eenige aanzienlijke Nederlanders zitting hebben [2]). Deze voogdij wordt geregeld bij eene wet, welke in eene vereenigde zitting der beide Kamers wordt behandeld. 's Konings voogden leggen den eed eveneens in eene vereenigde zitting af in handen van den Voorzitter [3]).

---

[1]) Art. 34. »*De Koning is meerderjarig als zijn achttiende jaar vervuld is.*»

[2]) Art. 35. »*Zoolang de Koning minderjarig is, staat hij onder de voogdij van eenige leden van het Koninklijke Huis en eenige aanzienlijke Nederlanders.*»

[3]) Art. 36. »*De voogdij wordt geregeld en de voogden worden benoemd*

Eene dergelijke wet moet nog bij het leven des Konings tot stand komen. Is dit niet geschied, dan moeten vóór dat zij ingediend wordt de naaste bloedverwanten van den minderjarigen Koning gehoord worden. Door wie, wordt niet gezegd; doch de wet voegt er bij »is het doenlijk» [1]).

Het is de vraag of de Grondwet heeft bedoeld, de regelen van het burgerlijk recht omtrent de voogdij geheel te vervangen. Moet bijv. de moeder des minderjarigen Konings beschouwd worden als van hare rechten op de voogdij te zijn vervallen? Toen in 1850 gevolg werd gegeven aan het voorschrift van art. 36, heeft men anders beslist. Sommige schrijvers zien dan ook in de grondwettelijke bepalingen slechts eene regeling der *politieke* voogdij. Zooals zij thans luiden, kunnen zij in tweeërlei zin worden opgevat.

Voor het geval, dat de Koning buiten staat mocht geraken de regeering waar te nemen, wordt in het toezicht over zijn persoon op soortgelijke wijze voorzien [2]). De Curators worden benoemd bij eene wet in eene vereenigde zitting te behandelen. Zij leggen in handen van den Voorzitter der vereenigde vergadering den eed af. Aangezien de Grondwet hun toezicht bepaalt tot den

---

door eene wet. — Over het ontwerp dier wet nemen de Staten-Generaal het besluit in eene vereenigde zitting der beide Kamers.»

Art. 38. »*Alvorens de voogdij te aanvaarden, legt elk der voogden in eene vereenigde zitting van de beide Kamers der Staten-Generaal in handen van den voorzitter den volgenden eed of belofte af:* »*Ik zweer (beloof) trouw aan den Koning. Ik zweer (beloof) al de plichten, welke de voogdij mij oplegt, heilig te vervullen, en er mij bijzonder op te zullen toeleggen, om den Koning gehechtheid aan de Grondwet en liefde voor zijn volk in te boezemen. Zoo waarlijk helpe mij God Almachtig! (Dat beloof ik!)*»

[1]) Art. 37. »*Deze wet wordt nog bij het leven van den Koning, voor het geval der minderjarigheid zijns opvolgers, gemaakt. Mocht dit niet zijn geschied, zoo worden, is het doenlijk, eenige der naaste bloedverwanten van den minderjarigen Koning over de regeling der voogdij gehoord.*»

[2]) Art. 39. »*Ingeval de Koning buiten staat geraakt, de regeering waar te nemen, wordt in het noodige toezicht over zijn persoon voorzien, naar de voorschriften omtrent de voogdij van eenen minderjarigen Koning in art.* 36 *en volgende bepaald.*»

persoon des Konings, is daaronder het beheer van zijn vermogen niet begrepen. Daarvoor gelden dus de regelen van het Burgerlijk Wetboek.

Indien de Koning in dien toestand verkeert, dat hij buiten staat is de regeering waar te nemen, wordt het koninklijk gezag waargenomen door een regentschap, waarover wij later spreken zullen. Hier teekenen wij slechts aan, dat alsdan de regeeringsraad waarvan wij zoo even melding maakten, de Staten-Generaal in dubbelen getale oproept, om hun van het voorhanden geval kennis te geven, en inmiddels, totdat de bevoegde Regent de regeering aanvaardt, het koninklijk gezag waarneemt [1]). De Staten-Generaal onderzoeken het verslag van den regeeringsraad, en zoo zij de juistheid er van erkennen, wordt, in den vorm eener plechtig af te kondigen wet, verklaard, dat de bedoelde omstandigheden aanwezig zijn, waarna zij overgaan tot de benoeming van den Regent [2]). Heeft de Prins van Oranje den leeftijd van 18 jaren bereikt, dan treedt hij van rechtswege als Regent op. Onder de bijzondere omstandigheden, welke tot deze samenroeping der Staten-Generaal leiden, kan een groot bezwaar gelegen zijn in het tijdsverloop, door de verkiezing eener dubbele Eerste en Tweede Kamer vereischt.

Wat bedoelt men met »buiten staat?» De Grondwet heeft de gevallen met voordacht niet omschreven, omdat de omstandigheden daarop grooten invloed kunnen uitoefenen. Zoo is de Koning buiten staat de regeering uit te oefenen, in geval van krankzinnigheid; zoo is krijgsgevangenschap een tijdelijk beletsel van den Koning, om zijn gezag uit te oefenen. Zijn blind- en doofheid

---

[1]) Art. 42. »*Het koninklijk gezag wordt mede aan een Regent opgedragen, ingeval de Koning buiten staat geraakt de regeering waar te nemen.*

»*Wanneer dit aan den Raad van State, vereenigd met de hoofden der ministeriëele departementen, na een nauwkeurig onderzoek is gebleken, roept deze vergadering onverwijld de Staten-Generaal in dubbelen getale bijeen, om hun van het voorhanden geval verslag te doen.*»

[2]) Art. 43. »*De Staten-Generaal onderzoeken het verslag, en, zoo zij in een besluit, in eene vereenigde zitting der beide Kamers in dubbelen getale genomen, er de juistheid van erkend hebben, wordt, in den vorm eener plechtig af te kondigen wet, verklaard, dat het geval, in het vorig artikel bedoeld, aanwezig is.*»

ook wettige beletselen? of eene langdurige uitlandigheid, tot herstel zijner gezondheid? De beslissing, op deze vragen, zal altijd afhangen van de omstandigheden van het oogenblik.

Is de Koning staats- en strafrechterlijk onschendbaar, in een burgerlijk geding kan hij door eene rechtsvordering vervolgd worden. Hij kan bijv. voor eene schuld aangesproken worden. Hij geniet echter daarbij eenige praerogatieven. Zoo kan hij voor personeele rechtsvorderingen alleen voor den Hoogen Raad gedagvaard worden, welk privilegie hij met al de leden van zijn Huis deelt [1]). In dit geval wordt niet de Koning, maar de procureur-generaal van den Hoogen Raad gedagvaard. In zakelijke rechtsvorderingen is het echter de gewone rechter die over de zaak oordeelt, doch dan wordt de Commissaris des Konings in de provincie, waar het goed gelegen is, gedagvaard [2]). Volgens hetzelfde beginsel worden dan ook alle rechtsgedingen, waarin de Koning als eischer optreedt, gevoerd ten name van den procureur-generaal bij den Hoogen Raad, of van den Commissaris des Konings [3]).

Het koninklijk gezag slaapt niet. Is de Koning overleden, onmiddellijk treedt de opvolger op; »*le roi ne meurt pas*; *le roi est mort, vive le roi*» [4]). Op dezen regel maakt alleen eene uitzondering het geval, dat wij zoo even aanduidden, nl. dat bij het overlijden des Konings geen opvolger aanwezig is, en het koninklijk gezag tijdelijk door een regeeringsraad wordt waargenomen.

---

[1]) Art. 161. »*De Hooge Raad oordeelt over alle actiën, waarin de Koning, de leden van het Koninklijk Huis... als gedaagden worden aangesproken, met uitzondering der reëele actiën, die voor den gewonen rechter worden behandeld.*»

[2]) Zie art. 4, No. 1, van het Wetb. van Burgerl. Rechtsv.

[3]) Art. 6, Burg. Rechtsv.

[4]) Art. 50. »*De Koning de regeering aanvaard hebbende, wordt zoodra mogelijk plechtig beëedigd en ingehuldigd binnen de stad Amsterdam in eene openbare en vereenigde zitting der beide Kamers der Staten-Generaal.*»

Is er echter een bevoegde opvolger, dan treedt hij rechtens in de attributen van het koninklijk gezag. Maar het is niet voldoende, dat hij de regeering aanvaard heeft, hij moet bevestigd worden in zijn gezag, en dat geschiedt door de *huldiging*.

De huldiging is de plechtigheid, waarbij eensdeels de Koning zich bij eede nauw aan het Nederlandsche volk verbindt, en de verplichting op zich neemt, om zoowel de onafhankelijkheid van het land te bewaren, als de vrijheid en de rechten des burgers te eerbiedigen en de welvaart te bevorderen, »zooals een goed Koning schuldig is te doen» [1]), anderdeels het Nederlandsche volk, bij monde van de Staten-Generaal, hem als Koning ontvangt en erkent, en zich verbindt, zijne onschendbaarheid en rechten te handhaven, »en alles te doen wat goede en getrouwe Staten-Generaal schuldig zijn te doen» [2]).

De Grondwet van 1815 schreef voor, dat de huldiging geschieden moest in de open lucht [3]), beurtelings te Amsterdam of in

---

[1]) Art. 51. »*In deze vergadering wordt door den Koning de volgende eed of belofte op de Grondwet afgelegd.*»

»»*Ik zweer (beloof) aan het Nederlandsche volk, dat ik de Grondwet* »»*van het Rijk zal onderhouden en handhaven.*

»»*Ik zweer (beloof), dat ik de onafhankelijkheid en het grondgebied* »»*des Rijks met al mijn vermogen zal verdedigen en bewaren, dat ik de* »»*algemeene en bijzondere vrijheid en de rechten van al mijne onder-* »»*danen zal beschermen en tot instandhouding en bevordering van de* »»*algemeene en bijzondere welvaart alle middelen zal aanwenden, welke* »»*de wetten ter mijner beschikking stellen, zooals een goed Koning schul-* »»*dig is te doen.*

»»*Zoo waarlijk helpe mij God Almachtig! (Dat beloof ik)!*» »

[2]) Art. 52. *Na het afleggen van dezen eed of belofte wordt de Koning in dezelfde vergadering gehuldigd door de Staten-Generaal, wier voorzitter de volgende plechtige verklaring uitspreekt, die vervolgens door hem en elk der leden, hoofd voor hoofd, beëedigd en bevestigd wordt:*

»»*Wij ontvangen en huldigen, in naam van het Nederlandsche volk* »»*en krachtens de Grondwet, u als Koning; wij zweren (beloven), dat* »»*wij uwe onschendbaarheid en de rechten uwer kroon zullen handha-* »»*ven; wij zweren (beloven) alles te zullen doen, wat goede en getrouwe* »»*Staten-Generaal schuldig zijn te doen.*» »

[3]) »Comme il est d'usage en Belgique,» schreef RAAPSAET in zijn *Journal* blz. 69.

eene der zuidelijke provinciën, ter keuze van den Koning, en dat de Grondwet in haar geheel zou worden voorgelezen, terwijl ten slotte nog eene bijzondere huldiging van de Staten der verschillende provinciën gevorderd werd. De huldiging in de open lucht verviel bij de grondwetsherziening in 1840; het overige bleef totdat de commissie van 17 Maart het als geheel overbodig — en de provinciale huldiging zelfs als in strijd met die der Staten-Generaal — uit de nieuwe Grondwet lichtte.

Toen de zoon van den laatsten Stadhouder WILLEM V uitgenoodigd werd weder herwaarts te komen, verklaarden de Commissarissen-generaal, die het algemeen bestuur op zich hadden genomen: »het is geen WILLEM de *Zesde*, die het Nederlandsche volk heeft teruggevraagd, zonder te weten, wat het eigenlijk van hem te hopen of te verwachten heeft; het is WILLEM de *Eerste*, die als Souverein Vorst naar den wensch der Nederlanders onder het volk optreedt» [1]. Bij de Grondwet van 1814 voerde hij dan ook den titel van *Souverein Vorst*. Als zoodanig werd hij als *Koninklijke Hoogheid*, even als nu nog de Prinsen van het Koninklijk Huis aangesproken. Dit duurde echter zeer kort; de vereeniging met België noopte hem den koninklijken titel te aanvaarden, hetgeen door de gemachtigden der mogendheden, te Weenen saamgekomen, werd goedgekeurd. De Grondwet van 1815 spreekt dan ook van »de Koning» en van »Zijne Majesteit» [2].

Volgens aloud gebruik noemt de Koning zich »Koning bij de gratie Gods.» PEPIJN de *Korte* zou de eerste geweest zijn, die uit een zeker gevoel van ootmoed zich »Koning bij Gods genade» noemde. Het woord *gratie* (van het lat. woord *gratia*, genade) bleef in wezen, maar kreeg later eene andere beteekenis, toen het in verband werd gebracht met de theorie, volgens welke de Koning, als rechtstreeks door God aangewezen, boven het oordeel der men-

---

[1]) Zie de proclamatie van KEMPER en FANNIUS SCHOLTEN van 1 Dec. 1813. (LIPMAN, *Constit.-archief*, blz. 3).

[2]) Grondw. 1815, Hoofdstuk II en art. 12.

schen verheven zou zijn. Deze theorie van »het goddelijk recht» is met ons staatsrecht in strijd. Het koningschap ontleent zijne rechten aan de Grondwet, welke tevens zijne plichten omschrijft. Ware het anders, dan zou bijv. de bepaling van art. 24. 2 Grw. geen zin hebben, volgens welke de Koning door de Staten-Generaal kan worden benoemd.

De Koning geniet een inkomen uit 's lands schatkist. Het bedrag daarvan moet telkens bij elke troonsbestijging worden vastgesteld, en blijft gelden voor het tijdperk der regeering van den nieuw opgetreden Vorst.

De Grondwet van 1814 kende den Souvereinen Vorst een jaarlijksch inkomen van *f* 1½ millioen toe. Zij bepaalde tevens dat, als de Vorst het wenschelijk achtte, hem zoovele domeinen zouden worden overgedragen als een zuiver inkomen van *f* 500,000 of daaromtrent zouden opbrengen. Deze som zou alsdan van de 1½ millioen worden afgetrokken. Bij de Grondwet van 1815 werd de civiele lijst verhoogd tot *f* 2,400,000, terwijl de bepaling omtrent de domeinen werd gehandhaafd, met deze wijziging dat de bevoegdheid om de overdracht te eischen, beperkt werd tot Koning WILLEM I. De aanleiding tot den afstand van domeinen was gelegen in het streven om eenigermate tegemoet te komen aan de verbeurdverklaring, welke de onroerende goederen van van het Huis van Oranje in 1795 had getroffen. In 1822 maakte de Koning van zijne bevoegdheid gebruik. De overdracht geschiedde bij de wet van 26 Augustus 1822 (Stbl. N°. 40). Nu droeg de Koning echter de aldus verworven domeinen over aan de te Brussel gevestigde Maatschappij van Volksvlijt, welke zich verbond jaarlijks eene som van *f* 500,000 uit te keeren aan WILLEM I en de latere erfgenamen der kroon. In 1831 werd het inkomen der kroon teruggebracht tot *f* 1½ millioen. De Staat keerde echter slechts *f* 1 millioen uit omdat een derde gevonden moest worden uit de opbrengst der domeinen. Doch deze beliep geen *f* 500,000, aangezien de in België gelegen domeinen niet bijdroegen. Bij de grondwetsherziening van 1840 werd het inkomen der kroon op *f* 1½ millioen gesteld. De bepaling omtrent het gedeelte dat de domeinen zouden bijdragen, werd gehandhaafd. Door Koning WILLEM II werden de bij de wet van 1822 overgedragen domeinen, zoover zij op Nederlandsch grondgebied waren gelegen,

als kroondomein aan den Staat afgestaan, waarin de voorwaarde lag opgesloten dat de inkomsten voortdurend aan de kroon bleven. In 1848 werd besloten de bepaling van het vaste jaarlijksche inkomen niet in de Grondwet op te nemen, maar aan de wet over te laten [1]). Daaraan werd voor de regeering van WILLEM III voldaan door de wet van 10 Aug. 1849 (Stbl N°. 23), waarbij de som van *f* 600,000 werd aangewezen. De opbrengst van het kroondomein is sedert 1847 niet officieel bekend gemaakt. Terwijl zij destijds ruim *f* 300,000 beliep, kan zij thans op meer dan *f* 400,000 geschat worden.

Het kroondomein bestaat thans:

a. Uit eene kapitaal-inschrijving op het Grootb. 2½ pCt., (het product van verkochte domeingoederen, afgekochte tienden, enz.) groot *f* 3,464,500.

b. Uit de goederen en rechten, vermeld in de wet van 26 Aug. 1822 (Stbl. N°. 40), voor zoo verre zij gelegen zijn op Nederlandsch grondgebied en nog onverkocht zijn.

c. Uit de domeinen bij de wet van 1 Mei 1863 (Stbl. N°. 42) opgenoemd. [2])

Bovendien wordt den Koning het gebruik toegestaan van zomer- en winterverblijven, tot wier onderhoud jaarlijks een bedrag van *f* 50,000 op de staatsbegrooting wordt gebracht. [3]).

---

[1]) Art. 27. »*Behalve het inkomen uit de domeinen, door de wet van 26 Aug. 1822 afgestaan, en in 1848 door den Koning tot kroondomein aan den Staat teruggegeven, geniet Koning* WILLEM II *een jaarlijksch inkomen van een millioen gulden uit 's lands kas.*

»*Bij elke nieuwe troonsbeklimming wordt het inkomen der kroon door de wet geregeld.*»

[2]) Bij deze wet werden de onder het kroondomein behoorende novale tienden verruild tegen eenige bij het Loo gelegen landsdomeinen.

[3]) Art. 28. »*Den Koning worden tot deszelfs gebruik zomer- en winterverblijven in gereedheid gebracht, voor welker onderhoud echter niet meer dan f 50,000 jaarlijks ten laste van den lande worden gebracht.*» De hier bedoelde paleizen zijn: éen te 's Gravenhage, éen te Amsterdam en het Loo. Koninklijk Besluit 31 Oct. 1815. N°. 12. Hiervan wordt dan ook geen grondbelasting geheven.

Ook voor 's Konings weduwe zorgt de Grondwet. Om haren staat waardiglijk te kunnen ophouden, wordt haar gedurende den tijd, dat zij weduwe is, een jaarlijksch inkomen van *f* 150,000 uit 's lands kas verzekerd [1]).

Dit inkomen nu stelt den Koning in staat, om onder anderen de aan zijn Huis verbonden hofbetrekkingen te bezoldigen (civiele lijst). Volgens de Grondwet heeft de Koning de bevoegdheid, zijne hofhouding naar eigen goedvinden te regelen [2]). Intusschen »behoeft het geen betoog, dat een verstandig Koning zich in zijne hofhouding niet zal omringen door personen, die het algemeen vertrouwen missen, en dat... een minister den Koning opmerkzaam moet maken, wanneer hij zich omringt door de zoodanigen, die den luister van zijne kroon zouden benadeelen» [3]).

Verder geniet de Koning vrijdom van personeele lasten, waarin ook de troonopvolger deelt [4]). Deze vrijdom omvat, met uitzondering van de grondbelasting, alle directe belastingen welke vooraf beschreven en volgens vastgestelde kohieren ingevorderd worden, dus ook de belastingen op de inkomsten.

c. Het constitutioneele koningschap.

Het constitutioneele koningschap dankt zijn ontstaan aan het beginsel, dat de rechten van het volk gewaarborgd moeten worden vooral tegen de willekeur en het absoluut gezag van den Koning. Evenals de constitutioneele beginselen in Engeland het eerst diepe wortelen hebben gevat, zoo is ook daar de constitutioneele monarchie de oudste. De *Magna Charta* van 1215 en de *Bill of Rights* van 1689 zijn de grondslagen, waarop het gebouw

---

[1]) Art. 31. »*Het jaarlijksche inkomen eener Koningin-weduwe, gedurende haren weduwelijken staat uit 's lands kas is f* 150,000.»

[2]) Art. 30. »*De Koning richt zijn Huis naar eigen goedvinden in.*» In den Staats-Almanak worden de verschillende hofbetrekkingen opgegeven.

[3]) J. DE BOSCH KEMPER, *Handleiding tot de kennis van het Nederl. Staatsbest.*, bl. 270.

[4]) Art. 29. »*De Koning en de Prins van Oranje zijn vrij van alle personeele lasten. — Geen vrijdom van eenige andere belasting wordt door hen genoten.*»

der constitutioneele monarchie ginds rusten. Door die beide wetten is het gezag van den Koning beperkt, en worden zijne rechten en verplichtingen, evenzeer als die der natie binnen zekere grenzen afgebakend.

De Koning is in den constitutioneelen regeeringsvorm niet minder dan in het absolute regeeringsstelsel het middelpunt van gezag en de vertegenwoordiger van het beginsel der éenheid. Maar in het absolute regeeringsstelsel is de Vorst alleenheerscher; zijn wil geldt als wet; hij vereenigt in zijn persoon de wetgevende en uitvoerende macht, en geene wet bepaalt zijne macht. De rechten van het volk worden door geene andere wet omschreven, dan door die der conscientie van den Vorst. Het volk hangt geheel van hem af, en hij hangt van niemand af; zelfs de vrijheid van zijne gedachten uit te drukken over regeeringsdaden kan ontzegd worden, wanneer hij haar niet wil toelaten. Het constitutioneel koningschap daarentegen kan men zich niet denken, dan met eene Volksvertegenwoordiging naast den Koning.

De constitutioneele Koning ontleent zijn gezag aan de wet, welke vastgesteld is met medewerking der Vertegenwoordiging van de natie; daarin wordt de grens zijner bevoegdheden omschreven. Terwijl hij de wetgevende macht deelt met de Vertegenwoordiging kan hij het hem opgedragen uitvoerend gezag niet uitoefenen zonder de medewerking zijner verantwoordelijke ministers. De beoordeeling der regeeringshandelingen is vrij, zij treft niet den Koning maar de ministers.

De constitutioneele Koning maakt deel uit van de Regeering. Het zou inconstitutioneel zijn de ministers *tegenover* den Koning te stellen. Juist omdat de Koning met zijne ministers de regeering uitmaakt, moet tusschen hem en zijne raadslieden wederkeerig vertrouwen bestaan en samenwerking plaats hebben, waardoor de goede gang der zaken verzekerd wordt.

De constitutioneele Koning heeft eene moeilijke taak. Even als ieder individu heeft hij zijne eigene overtuiging, en hij behoudt het recht haar te volgen; maar hij zal dikwijls verplicht zijn die overtuiging te onderwerpen aan de algemeene staatkundige richting der natie en inzonderheid aan de inzichten van de meerderheid der Vertegenwoordiging. Terwijl de absolute Vorst niet be-

hoeft te luisteren naar de wenschen der natie, is het de roeping van den constitutioneelen Koning, daarop een nauwlettend oog te vestigen. Vat hij zijne roeping anders op, dan kunnen ernstige botsingen ontstaan, welke de rust van den Staat in gevaar brengen. De publieke opinie heeft recht zich te doen gelden; de Koning kan zich daartegen verzetten, en de middelen aanwenden, welke de Grondwet ter zijner beschikking stelt, doch wanneer hij in dien strijd eindelijk het onderspit delft, zal het koninklijk gezag daaronder lijden.

In den constitutioneelen regeeringsvorm mag men den Koning niet stellen tegenover de natie. Hij maakt *deel* uit der natie; hij *behoort* er toe. Er is gemeenschap van belang; gemeenschap van toewijding, en daarom deelt hij den wetgevenden arbeid met de Vertegenwoordiging; maar daarom moet hij ook een helder inzicht hebben in de belangen des volks. Ook daarom is het gansch niet onverschillig wie in den constitutioneelen regeeringsvorm al dan niet met de koninklijke waardigheid bekleed is. Bekrompenheid van inzicht en partijdigheid zouden hem tot noodlottige maatregelen leiden; onwetendheid hem verlagen tot een figurant, een werktuig in de handen van intriganten of van eerzuchtige ministers. De Vorst, die niet weet te handelen te midden van de moeielijkheden welke de regeering oplevert, moet geacht worden ongeschikt te zijn, om zijne waardigheid naar behooren te bekleeden.

De onschendbaarheid des Konings behoort in den constitutioneelen regeeringsvorm te huis, maar niet op zich zelve; daarnaast moet staan de ministerieele verantwoordelijkheid.

»De Koning is onschendbaar," zegt art. 53 van onze Grondwet, »de ministers zijn verantwoordelijk." Gelijk wij in onze inleiding aangeteekend hebben, was het lang bij de liberale partij in ons vaderland een eisch, de onschendbaarheid des Konings en daarnaast de volledige ministerieele verantwoordelijkheid in de Grondwet opgenomen te zien, een eisch, die echter tijdens de grondwetsherziening in 1840 bij de regeering geen weerklank vond [1]).

De beteekenis van artikel 53 is, dat het hoofd van den Staat

---

[1]) Het ontwerp der Staats-commissie luidde, in navolging van de Fransche en Belgische grondwetten, »de *persoon* des Konings is onschendbaar."

niet verantwoordelijk is voor de daden zijner regeering. Staatsrechtelijk kan de Koning geen kwaad doen. »*The king can do no wrong,*" is een stelregel uit het Engelsche Staatsrecht. Indien dit desniettemin plaats vindt; indien er gehandeld is in strijd met het belang van den Staat of met de wet, dan is niet hij, maar zijn de ministers aansprakelijk. De van den Koning uitgaande besluiten of maatregelen van bestuur worden door hen mede onderteekend, en zij kunnen dus door de Vertegenwoordiging ter verantwoording worden geroepen.

Het is die onschendbaarheid des Konings, gepaard met de ministerieële verantwoordelijkheid, welke de vrijheid van beoordeeling van regeeringshandelingen verzekert. Daarbij blijft de Koning buiten spel, en de koninklijke waardigheid boven alle aanranding. Daarom is het inconstitutioneel, 's Konings naam in te roepen, om dezen of genen maatregel te ondersteunen of te verdedigen.

Maar, zal men zeggen; indien de Koning aan zijne ministers bevolen heeft, een maatregel te nemen — wij zeggen niet, die in strijd is met de Grondwet of eenige andere wet, want daartegen wordt door de wet op de ministerieële verantwoordelijkheid gewaakt — maar die volgens het oordeel der Staten-Generaal niet strookt met het algemeen belang, moeten de ministers dan boeten voor de schuld des Konings? Het antwoord daarop is: de minister is niet het werktuig des Konings; hij is onafhankelijk; hij kan zijne medewerking weigeren; hij is daartoe verplicht, indien naar zijne overtuiging het bevolene in strijd is met het algemeen belang; zelfs kan die overtuiging hem nopen, zijne betrekking neder te leggen. Doet hij dit niet, onderwerpt hij zich aan het bevel, dan neemt hij de verantwoordelijkheid op zich, en boet hij voor eigene schuld.

»De Koning is onschendbaar." Hoe past de regel, dat hij staatsrechtelijk geen kwaad kan doen, indien hij de Grondwet verscheurt? De Koning die ophoudt zich aan de Grondwet gebonden te achten, houdt op Koning te zijn; zijne onschendbaarheid zou hem niet meer dekken. Geene wet, en dus ook niet de Grondwet, kan eenzijdig tot stand komen, bijv. door de volheid der koninklijke macht alleen; evenmin kan eene wet eenzijdig door één der deelen van de wetgevende macht, en dus ook niet door den Koning alleen, opgeheven of buiten werking ge-

steld worden. Geschiedt dit, dan wordt de staatswet gebroken door de macht welke in de eerste plaats geroepen is haar te handhaven; dan ruimt het recht zijne plaats aan den coup d'état of aan de omwenteling.

Als bijzonder persoon is de Koning onderworpen aan het gewone recht. Voor de burgerlijke procedure gelden alsdan bijzondere regelen (art. 161 Grw.) terwijl het strafrecht feitelijk niet zou kunnen worden toegepast, al ware het, van andere overwegingen afgezien, alleen omdat de vervolging uitgaat van de regeering, waarvan de Koning het hoofd is, die tevens als zoodanig het recht van gratie bezit.

Gelijk wij boven reeds aanteekenden, deelt de constitutioneele Koning den wetgevenden arbeid met de Volksvertegenwoordiging.

Volgens het Nederlandsche staatsrecht maakt de Koning met de beide takken der Staten-Generaal de wetgevende macht uit [1]). In den regel neemt de Koning het initiatief tot het doen van wetsvoorstellen die aan de beslissing der wetgevende macht moeten worden onderworpen [2]). Moge de practijk al medebrengen dat de ministers dergelijke wetsvoorstellen ontwerpen, het is de Koning die geacht moet worden ze, in overleg met zijne ministers, bij de beide takken der Staten-Generaal in te dienen.

Verheven boven alle partijen en partijschappen, heeft de constitutioneele Koning het zoogenaamd recht van *veto*, d. i. het recht om aan de wetsvoorstellen, zoo als zij door de beide takken der Staten-Generaal zijn vastgesteld, zijne goedkeuring te onthouden [3]). Dit recht komt hem niet alleen toe ten opzichte van wetsvoorstellen, welke krachtens het recht van initiatief der Tweede Kamer zijn aangenomen — gelijk men uit de minder juiste redactie van

---

[1]) Art. 104. »*De wetgevende macht wordt gezamenlijk door den Koning en de Staten-Generaal uitgeoefend.*»

[2]) Art. 69, 1e lid. »*De Koning draagt aan de Staten-Generaal ontwerpen van wet voor, en doet zoodanige andere voorstellen als hij noodig oordeelt.*"

[3]) Art. 69, 2e lid. »*Hij heeft het recht om de voorstellen door de Staten-Generaal gedaan, al of niet goed te keuren.*" Vergelijk art. 114. Zie ook boven, blz. 4.

art. 69 zou opmaken — maar ook tot die welke van de regeering zijn uitgegaan. Het kan toch gebeuren, dat deze door een ruim gebruik van het recht van amendement, zoodanig van karakter zijn veranderd, dat zij niet meer naar den geest der regeering zijn. Eveneens kunnen omstandigheden, welke bij de aanbieding niet bestonden, later de afkondiging onraadzaam maken.

Onder de moeilijkste beslissingen, welke de constitutioneele Koning somtijds geroepen wordt te nemen, behoort ook die met betrekking tot de al of niet noodzakelijkheid om de Vertegenwoordiging te ontbinden.

Het kan voorkomen dat de geest der Staten-Generaal niet overeenkomt met de gevoelens, de richting van hen die zij geroepen zijn te vertegenwoordigen. Alsdan moet de Koning de macht hebben, nieuwe keuzen uit te lokken. In den strijd tusschen de Vertegenwoordiging en de regeering moet een van beiden wijken. De Koning beslist wie wijken moet.

Hier vooral is de gelegenheid open om naar persoonlijke overtuiging te handelen. Doch het zou gevaarlijk zijn, uitsluitend te luisteren naar de stem van raadslieden, die belang hebben òf bij het behoud eener Vertegenwoordiging, welke niet is de uitdrukking der meerderheid van de natie, òf bij hare ontbinding, wanneer zij te scherp toeziet.

Mist het ministerie volgens des Konings oordeel het vertrouwen der natie, dan ontslaat hij het, en kiest hij nieuwe raadslieden. Meent hij echter, dat de Vertegenwoordiging ten onrechte het regeeren onmogelijk maakt, dan heeft hij het recht, haar te ontbinden. »De Koning is in geene regeeringshandeling meer als Koning werkzaam, dan wanneer er botsingen tusschen de ministers en volksvertegenwoordigers ontstaan. Op zijn verheven standpunt is hij dan geroepen, om die botsingen te doen eindigen, op de wijze als het belang des lands hem toeschijnt te vorderen. Hij is hierin bij uitnemendheid de hoogste macht" [1]). Het recht des

---

[1]) DE BOSCH KEMPER, t. a. p. bl. 302.

Konings, om de Staten-Generaal te ontbinden, is bij de Grondwet toegekend [1]).

Het was niet opgenomen in de vroegere Grondwetten; het werd voor het eerst in de tegenwoordige, op voorstel der commissie van 17 Maart, gebracht. »Ontbindbaarheid," zeide het rapport dier commissie, »wordt gevorderd tot beslissing van een strijd tusschen het gouvernement en éene of beide Kamers der Staten-Generaal, een strijd, van dien aard, dat òf het Gouvernement òf de Vertegenwoordiging behoort te wijken." Eene ontbinding der Staten-Generaal is in elk land, maar zeker in eenen kleinen Staat, een hoogst gewichtig feit, omdat het een beroep is op de natie in het hoogste ressort. Alleen dan, wanneer bij den Koning de overtuiging vaststaat, dat de Volksvertegenwoordiging eenen onwaardigen strijd voert tegen een ministerie, hetwelk zijn vertroûwen en dat der natie geniet, een strijd, die meer uit persoonlijken weerzin of door coalitiën gevoerd wordt, en niet gedeeld wordt buiten de Kamers, kan en moet hij tot de ontbinding overgaan. Heeft de natie uitspraak gedaan, heeft zij bijv. het ministerie ongelijk gegeven, dan blijft den Koning niet anders over, dan den wenk, welken de nieuwe verkiezingen hebben gegeven, op te volgen, het ministerie dat het algemeen vertrouwen niet bezit, te ontslaan, en een nieuw Kabinet te benoemen. Eerbiedigt de Koning de nationale beslissing niet, dan kunnen daaruit verderfelijke gevolgen voortspruiten.

Doch hoe vrij de Koning ook zij èn ten opzichte van het *veto* èn ten opzichte van de ontbinding der Vertegenwoordiging, toch worden ook deze regeeringsdaden door de ministerieele verantwoordelijkheid beheerscht. De Koning heeft dus ook daarin de medewerking van de ministers noodig; zonder deze kan hij noch het eene noch het andere.

Is nu de wetgevende macht het orgaan van den Staat, hetwelk zijnen *wil* vertegenwoordigt, die wil moet zich uiten in het leven des volks. Daartoe wordt handelend optreden, de *daad* vereischt. Zij vindt bij den Staat haar orgaan in de *Uitvoerende Macht.*

---

[1]) Art. 70, 1e lid. »*De Koning heeft het recht, om de Kamers der Staten-Generaal, elk afzonderlijk of beide te zamen te ontbinden.*"

Hare taak is het in de eerste plaats, de wet uit te voeren. Doch daartoe is zij niet beperkt. Want buiten den kring waarin de wetgever zich beweegt, ligt een andere die evenzeer regeling vereischt. De wet kan uit haren aard slechts die onderwerpen beheerschen, welke zich door bestendigheid en algemeenheid kenmerken. Daarnaast staan vele andere welke, hetzij veranderlijk zijn of eene tot in bijzonderheden afdalende regeling vereischen, hetzij in het eene gedeelte des lands anders geregeld moeten worden dan in het andere. Zoover deze onderwerpen dezelfde regeling voor het geheele Rijk behoeven, treedt de landsregeering op; zoover zij daarentegen eene verschillende regeling vereischen, als uitvloeisels van of rechtstreeks samenhangende met plaatselijke belangen, is de uitvoering opgedragen aan de provinciale, de gemeentelijke en de waterschapsbesturen. Deze zijn namelijk niet alleen geroepen zelfstandig hun eigen huishouden te regelen, zij zijn tevens onderdeelen der uitvoerende macht. Ook bij de uitvoering der wet zelve wordt aan deze besturen niet zelden een belangrijk aandeel toegekend, opdat behoorlijk rekening kunne worden gehouden met de bijzondere eischen der verschillende gedeelten des lands. Art. 54 der Grondwet [1]) moet dan ook niet in letterlijken zin worden opgevat. Het heeft de bedoeling te wijzen op de eenheid der uitvoerende macht, welke hare hoogste uiting vindt in den Koning, die natuurlijk ook in dit opzicht de medewerking der ministers niet kan ontberen.

Eene belangrijke vraag is het, wat men heeft te verstaan onder de algemeene maatregelen van inwendig bestuur, welke van den Koning kunnen uitgaan [2]). Terwijl sommigen betoogen dat zij alleen mogen worden uitgevaardigd in de gevallen waarin de Grondwet of de wet den Koning uitdrukkelijk daartoe machtigt [3]) mee-

---

[1]) »*De uitvoerende macht berust bij den Koning.*"

[2]) Art. 82. 1 Grw. »*De Koning brengt ter overweging bij den Raad van State alle voorstellen, door hem aan de Staten-Generaal te doen, of door deze aan hem gedaan, alsmede alle algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den Staat en van zijne koloniën en bezittingen in andere werelddeelen.*"

[3]) Dit stelsel is aangenomen door den Hoogen Raad in zijn Arrest van 13 Jan. 1879 (Weekblad van het Recht nº 4330).

nen anderen dat zij aan dezen eisch niet behoeven te voldoen, als zij slechts geene voor de burgers bindende bepalingen, geene rechtsvoorschriften behelzen [1]). Een derde gevoelen gaat uit van de stelling, dat de grens dezer maatregelen niet nauwkeurig omschreven is en acht het voldoende dat zij niet in strijd zijn, hetzij met de Grondwet, hetzij met eene wet.

Voor de laatste opvatting pleit, naar het ons voorkomt, in de eerste plaats de geschiedenis der Grondwet [2]). In 1815 werd evenmin als in 1814 des Konings bevoegdheid om verordeningen uit te vaardigen in twijfel getrokken. Slechts het recht om straf te bedreigen ontbrak, aangezien de artikelen der wet waarop de straf is gevestigd, ook destijds in het vonnis moesten worden aangehaald. In deze leemte voorzag de wet van 6 Maart 1818 (Stbl. No 12), welke straf bedreigt tegen de overtreding van algemeene maatregelen van inwendig bestuur en niet is aangenomen zonder hevigen tegenstand, welke niet zou zijn te verklaren, wanneer regeering en Kamer in de meening hadden verkeerd, dat deze maatregelen alleen gewettigd zijn, wanneer zij tot uitvoering der wet worden genomen. Bij de herziening van 1848 werd geene bepaling opgenomen, waaruit beperking van 's Konings bevoegdheid ten aanzien der algemeene bepalingen van inwendig bestuur voortvloeide. De huldiging van het beginsel der ministeriëele verantwoordelijkheid gaf echter een krachtigen waarborg tegen misbruik. In en nà 1848 is door meer dan ééne regeering eene definitie van de bedoelde maatregelen gegeven. Geene luidde zoo beperkt, dat zij alles uitsloot wat buiten de grenzen van de uitvoering der wet is gelegen of wat rechtsvoorschriften voor de burgers zou behelzen. Eene ruime opvatting van deze maatregelen komt dan ook het best overeen met den omvang der taak, welke de landsregeering tegenover de zoo talrijke en wisselende behoeften der maatschappij heeft te vervullen, waarvan vele voor wettelijke regeling weinig geschikt zijn, zoowel wegens haren aard als wegens den spoed welken hare bevrediging vereischt.

---

[1]) mr. J. T. Buys. De Grondwet I, 1 blz. 327 vv.

[2]) mr. B. D. H. Tellegen. *De algemeene maatregelen van inwendig bestuur geschiedkundig beschouwd.* Amsterdam 1870.

Voorts strookt de beperkte opvatting weinig met die bepalingen der Grondwet, welke voor verschillende onderwerpen regeling bij de wet eischen. Ware het veld der algemeene maatregelen van inwendig bestuur reeds door de Grondwet zelve scherp van dat der wet afgescheiden, dan zouden deze bepalingen overbodig zijn. Ook neme men in aanmerking, dat de Grondwet de bedoelde algemeene maatregelen op gelijke lijn stelt met de wetten, voor beiden het hooren van den Raad van State verplichtend maakt, en dat ons wettelijk recht berust op de stelling dat de Koning rechtsvoorschriften kan geven. De provinciale en de gemeentewet geven voorrang aan de algemeene maatregelen boven de provinciale en de plaatselijke verordeningen. In art. 625 Burg. Wetb. (Zie blz. 38) worden in de eerste plaats algemeene maatregelen van inwendig bestuur bedoeld. [1])

Het betoog dat de Koning niet zonder machtiging van de Grondwet of van de wet voor de burgers verbindende verordeningen kan uitvaardigen, wordt inzonderheid aangedrongen met een beroep op art. 104 der Grondwet [2]). Van dit standpunt zijn koninklijke verordeningen van een zuiver administratief karakter ook zonder machtiging geldig, doch niet die waarbij rechten en verplichtingen worden geregeld. Zoo zou dus een examenprogramma kunnen worden vastgesteld bij algemeenen maatregel van inwendig bestuur, terwijl regeling van het baggeren en graven in de rivieren en langs het strand der zee van koninklijke bevoegdheid zou zijn uitgesloten. Het gaat echter, naar ons inzien, te ver, in art. 104 Gw. eene materiëele definitie van het begrip »wet" te lezen. Reeds in de Grondwet van 1815 kwam het voor; sedert dien tijd is het niet gewijzigd. Terwijl het artikel in 1815 blijkbaar de bedoeling had, aan te wijzen, door welke staatsmacht de wet wordt tot stand gebracht, valt het moeilijk in te zien, dat het thans eene geheel andere dan eene formeele beteekenis zou hebben verkregen. De toelichting, welke de Staatscommissie in 1848 bij art. 57

---

[1]) mr. A. R. ARNTZENIUS. *De algemeene maatregelen van inwendig bestuur.* Gids, Maart 1883.

[2]) »*De wetgevende macht wordt gezamenlijk door den Koning en de Staten-Generaal uitgeoefend.*"

van »wettelijke rechten" heeft gegeven, kan niet zoover worden uitgestrekt, dat zij de oude beteekenis van art. 104 geheel zou beheerschen. Ware dit de bedoeling geweest, dan had daarvan op duidelijke wijze moeten blijken. Daarbij komt dat het woord »wet" in verschillende artikelen der Grondwet (b. v. 58-61) geen anderen zin kan hebben, dan van een besluit, door de samenstemming van Koning en Staten-Generaal tot stand gekomen.

Bij eene herziening der Grondwet ware eene meer duidelijke aanwijzing des Konings bevoegdheid ten aanzien der algemeene maatregelen van inwendig bestuur zeer gewenscht.

Tot 's Konings uitvoerend gezag behoort ook de afkondiging der wetten en algemeene maatregelen van inwendig bestuur [1]). Voor de afkondiging der wetten heeft de Grondwet het noodig geoordeeld, een formulier voor te schrijven, terwijl zij echter aan eene bijzondere wet overlaat, de wijze van afkondiging en den tijd, wanneer eene wet verbindende kracht verkrijgt, te bepalen [2]). Deze wet heet: »*Algemeene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk.*" Het 2e en 3e lid van art. 2 schrijven voor dat alle wetten terstond werken, nadat de afkondiging in alle deelen van het koninkrijk bekend zal zijn, en dat, zoo in de wet zelve geen bepaald tijdstip voor hare inwerkingtreding genoemd is, de afkondiging gerekend wordt bekend te zijn op den twintigsten dag,

---

[1]) Art. 115. »*Alle voorstellen van wet, door den Koning en door de beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen ..... worden door den Koning afgekondigd.*"

[2]) Art. 116. »*De wijze van afkondiging der wetten, en de tijd wanneer zij verbindende zijn, worden door de wet geregeld.*

»*Het formulier van afkondiging is het volgende:*

»»*Wij, enz.... Koning der Nederlanden, enz.... allen, die dezen* »»*zullen zien of hooren lezen, salut! doen te weten:*

»»*Alzoo wij in overweging genomen hebben, dat enz.*

(*De beweegreden der wet.*)

»»*Zoo is het, dat wij den Raad van State gehoord, en met gemeen* »»*overleg der Staten-Generaal hebben goedgevonden en verstaan, gelijk* »»*Wij goedvinden en verstaan bij deze, enz.*

(*de inhoud der wet.*)

»»*Gegeven, enz.*

na de dagteekening van hare plaatsing in het Staatsblad. [1])

Ook met betrekking tot de algemeene maatregelen van inwendig bestuur verwijst de Grondwet naar eene bijzondere wet [2]). Aan dit voorschrift heeft de wet van 26 April 1852 (Stbl. N°. 92) voldaan. Volgens haar geschiedt de afkondiging òf alleen in het Staatsblad, òf tevens in de Staats-courant. In het eerste geval verkrijgt de maatregel verbindende kracht op den twintigsten, in het andere op den vijfden dag na de dagteekening van de plaatsing in het Staatsblad en in de Staats-courant beiden.

Het koninkl. besluit van 22 Dec. 1863 (Stbl. N°. 149) draagt de zorg voor de onmiddellijke plaatsing zoo der wetten als der algemeene maatregelen van inwendig bestuur in het Staatsblad, en zoo noodig in de Staats-courant, aan den minister van justitie op. Dit geldt ook voor die koninklijke besluiten, welke niet tot de categorie van maatregelen van inwendig bestuur behooren, doch wier opneming in het Staatsblad en in de Staats-courant noodig wordt geacht.

De Graven van het Hollandsche, Henegouwsche en Beiersche huis waren vaak onmachtig tegenover de zich meer en meer ontwikkelende gemeenten. De verschillende Staten, waarover de vorsten uit het Bourgondische en Oostenrijksche huis regeerden, hadden ieder hunne eigenaardige rechten, en dit maakte eene éénvormige regeering schier onmogelijk; zelfs het staatkundig beleid van KAREL V leed dikwijls schipbreuk op der gewesten onwil. Onder de Republiek was, bij de erkenning van het beginsel, dat iedere gemeente onafhankelijk was, centralisatie nog minder mogelijk. Tengevolge van de zegepraal der Unitarissen bij de staatsregeling van 1798, werd echter eene centralisatie ingevoerd, die alle grenzen te buiten ging, en die dan ook eene

---

[1]) Volgens sommige schrijvers heeft deze wet alleen betrekking op de wetgeving, welke 1 Oct. 1838 is ingevoerd. Neemt men dit aan, dan kan de wet van 2 Aug. 1822 (Stbl. n°. 33) nog beschouwd worden, als de bij de Grondwet bedoelde regeling te behelzen. Mr. L. de Hartog, Bijdragen voor admin. recht XXIV blz. 202.

[2]) Art. 117. »*Ten aanzien der algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den Staat bepaalt de wet insgelijks de wijze van afkondiging en het tijdstip, waarna zij zullen werken.*"

der oorzaken was, dat deze staatsregeling reeds in 1801 opgeheven werd. Het Fransche stelsel vooral gaf daaraan eene andere richting, totdat de Grondwet van 1814 en volgende deze weder eenigszins gewijzigd hebben.

In een welgeordenden Staat is het beginsel van centralisatie onmisbaar. Tal van belangen kunnen slechts met vrucht worden geregeld door de algemeene, de Landsregeering. Doch te sterke concentratie van het gezag in éene hand levert het gevaar op, dat de eigenaardige uiteenloopende belangen der onderdeelen uit het oog worden verloren. Vandaar de noodzakelijkheid van de erkenning der *zelfstandigheid* van gewestelijk en plaatselijk bestuur, mits onder voortdurend toezicht van de centrale regeering.

Terwijl de Grondwet verklaart, dat de uitvoerende macht berust bij den Koning, acht zij het noodzakelijk verschillende bestanddeelen zijner macht afzonderlijk te vermelden.

Zoo is »het openbaar onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg der regeering" [1]) en is de Koning verplicht jaarlijks daarover een »uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal te doen geven" [2]). Zoo is de zorg voor het armwezen aan de regeering opgedragen, en wordt ook daarvan telken jare van wege den Koning een verslag aan de Volksvertegenwoordiging aangeboden [3]). Evenzoo moet de Koning waken, dat alle kerkgenootschappen zich houden binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van den Staat [4]), en oefent hij het oppertoezicht uit over alles wat den waterstaat betreft [5]). Bovendien is in de wetten, die de bovengenoemde aangelegenheden regelen, eene ruime plaats aan het centraal gezag ingeruimd. Verder is de Koning de hoogste rechter in alle administratieve geschillen, waar door de wet een hooger beroep op hem is toegelaten. Hij is de grondwettige scheidsrechter in alle geschillen van bestuur der provinciën onderling, of tusschen de provinciën en de gemeenten, wanneer de weg eener minnelijke schikking tot geene uitkomst leidt [6]); ook beslist hij in het hoogste ressort geschillen tusschen gemeenten onderling, wanneer de Gedeputeerde Staten

---

[1]) Art 194, 1ste lid. [2]) Ibid. 5de lid. [3]) Art. 195. [4]) Art. 169. [5]) Art. 190.

[6]) Art. 68. »*De Koning beslist alle geschillen van bestuur, welke tusschen twee of meer provinciën ontstaan, wanneer hij die niet in der minne kan doen bijleggen.*" Zie ook art. 148 Prov. wet.

niet geslaagd zijn, ze bij te leggen [1]). Zoo oefent de Koning een voortdurend toezicht uit op de handelingen der Provinciale Staten en plaatselijke besturen, en is hij krachtens dit toezicht bevoegd, de provinciale besluiten en de plaatselijke verordeningen, die in strijd zijn met de wet of met het algemeen belang, te schorsen of te vernietigen. Doch hierop komen wij later terug.

Het ligt in den aard der zaak, dat de Koning in al de bijzonderheden van het binnenlandsch bestuur door zijne ministers bijgestaan wordt. Zoo worden de verslagen over onderwijs en armwezen, onder het toezicht van den minister van binnenlandsche zaken, bewerkt door daartoe in het bijzonder aangestelde ambtenaren, en door den minister ingediend. Dit geldt in het algemeen van al de verplichtingen, welke den Koning zijn opgelegd. Het uitvoerend gezag, dat hem bij de Grondwet is opgedragen, en waarvan wij zoo aanstonds enkele deelen zullen opnoemen, wordt door hem weder aan zijne ministers, die daarvoor verantwoordelijk zijn, opgedragen; wanneer men dus in de Grondwet telkens den naam des Konings ontmoet, wordt daarmede minder zijn persoon dan wel de regeering bedoeld, waarvan hij het hoofd is.

Tot de rechten van het uitvoerend gezag des Konings behoort ook de bevoegdheid, om de ministers en alle verdere hoogere en lagere ambtenaren te benoemen. Hierover spreken wij later.

Verder wordt in de Grondwet gesproken van:

's Konings opperbestuur in de buitenlandsche betrekkingen [2]). Elke mogendheid staat tot de andere in min of meer nauwe betrekking, welke door wederzijdsche gezanten, minister-residenten, zaakgelastigden (chargés d'affaires), consuls, of welken titel zij ook voeren, onderhouden wordt. Even als in het binnenlandsch bestuur, is ten opzichte van de buitenlandsche aangelegenheden eenheid noodig. De Koning vertegenwoordigt het land tegenover de vreemde mogendheden, en de gezanten handelen in de andere landen in zijnen naam. Krachtens dit opperbestuur heeft hij dan ook het recht om vredes- en alle andere verdragen te maken [3]).

---

[1]) Zie art. 147 Prov. wet.

[2]) Art. 55. »*De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandsche betrekkingen.*"

[3]) Art. 57, 1ste lid. »*De Koning maakt en bekrachtigt vredes- en alle andere verdragen met vreemde mogendheden.*"

Ook hierin is de ministeriëele verantwoordelijkheid werkzaam. Met betrekking echter tot die verdragen in het algemeen, is het recht van bekrachtiging, dat in het 1ste lid van art. 57 den Koning is verleend, aan tweeërlei beperking onderworpen. In de eerste plaats moet de goedkeuring der Staten-Generaal aan de koninklijke bekrachtiging voorafgaan, wanneer grondgebied, hetzij in, hetzij buiten Europa, wordt afgestaan of geruild. Het verwerven van grondgebied is onder deze bepaling niet begrepen. Voor het Rijk in Europa ligt daarin geen bezwaar, omdat alsdan art. 2 Grw. toepasselijk zou wezen. Doch ten aanzien van de koloniën bestaat thans eene leemte, welke aanvulling eischt. In de tweede plaats moet de goedkeuring der Staten-Generaal aan de koninklijke bekrachtiging voorafgaan, wanneer de verdragen wijzigingen van wettelijke rechten behelzen [1]).

Wat heeft men hier onder »wettelijke rechten" te verstaan? De regeering antwoordde in 1848 »het weren van alle mogelijke inbreuk op het recht der wetgevende macht in haren ganschen omvang [2])." In de practijk leidt de uitdrukking »wettelijke rechten" somtijds tot moeilijkheden, zooals toen in 1851 een tractaat met Rusland betreffende de regeling van schuldvorderingen was gesloten en zonder de goedkeuring der Staten-Generaal, door

---

[1]) Art. 57, 3de lid. » *Verdragen, welke, hetzij afstand of ruiling van eenig grondgebied des rijks in Europa of in andere werelddeelen, hetzij eenige andere bepaling of verandering, wettelijke rechten betreffende, inhouden, worden door den Koning niet bekrachtigd, dan nadat de Staten-Generaal die bepaling of verandering hebben goedgekeurd.*"

[2]) De Staatscommissie van 1848 schreef dienaangaande het volgende: »Onder *wettelijke rechten* verstaan wij niet alleen voorschriften van eenige bestaande wet, maar het recht der wetgevende macht in zijnen ganschen omvang, zoodat bij tractaat niet in hare bevoegdheid kan worden gegrepen, noch zonder haar eenig punt gevestigd, dat binnen den kring van haar grondwettig gezag ligt. Hetgeen staatsrechtens onderwerp is der wetgevende macht, moet noch in- noch buiten eenig verdrag, zonder toestemming der Staten-Generaal kunnen worden vastgesteld. Er is strijd met wetgevende bevoegdheid, zoodra de Koning bij tractaat eene verbintenis kan opleggen, die anders niet dan bij eene wet zou kunnen worden opgelegd; het tractaat kon dan de wet, en de wet het tractaat veranderen; een strijd, in de Grondwet niet te dulden."

den Koning was bekrachtigd. Daarna werd aan de Vertegenwoordiging een wetsontwerp voorgelegd ter verstrekking van de bij het tractaat bepaalde geldsommen.

Thans kan de regeering tractaten sluiten, welke, ook zonder »wettelijke rechten" te treffen, de vrijheid van den Staat in hooge mate beperken. Het zou aanbeveling verdienen alle tractaten aan de goedkeuring der Staten-Generaal te onderwerpen.

Aan deze goedkeuring zijn de tractaten van uitlevering niet onderworpen, omdat de wetten van 13 Aug. 1849 (Stbl. N° 39) en van 6 April 1875 (Stbl. N° 66) [1]) de voorwaarden stellen, waarop zij kunnen worden aangegaan. Eerst wanneer de regeering het raadzaam acht van deze voorwaarden af te wijken, zou de goedkeuring te pas komen.

Daar de verdragen verbindend zijn voor het geheele land, rust op den Koning de verplichting, den inhoud daarvan aan de Volksvertegenwoordiging mede te deelen. Doch ook deze verplichting is ondergeschikt aan het belang en de zekerheid van het Rijk, zoodat, wanneer deze eene openbaarmaking niet toelaten, de inhoud van zulke verdragen niet behoeft te worden medegedeeld [2]).

Kan men eischen, dat de zoogenaamde geheime artikelen van een verdrag worden bekend gemaakt? Reeds het begrip van geheime artikelen brengt, naar ons oordeel, mede, dat ze niet openbaar kunnen gemaakt worden.

Aan den Koning is opgedragen de zorg voor de onafhankelijkheid en de eer van het vaderland. Op dien grond heeft hij het recht oorlog te verklaren. Maar ook bij de uitoefening van dit recht is hij aan de verplichting onderworpen, daarvan *onmiddellijk* kennis te geven aan de Staten-Generaal, waarbij hij dan tevens de motieven moet ontwikkelen, die hem daartoe hebben geleid, voor zoo ver zij zonder gevaar voor het algemeen belang openbaar gemaakt kunnen worden [3]). Die mededeeling sluit als het

---

[1]) Zie blz 29.

[2]) Art. 57, 2de lid. »*Hij deelt den inhoud dier verdragen mede aan de beide Kamers der Staten-Generaal, zoodra hij oordeelt, dat het belang en de zekerheid van het Rijk zulks toelaten.*"

[3]) Art. 65. »*De Koning verklaart oorlog. Hij geeft daarvan onmiddellijk kennis aan de beide Kamers der Staten-Generaal, met bijvoeging*

ware in zich, dat de Staten-Generaal de bevoegdheid hebben, hun oordeel over de al of niet doelmatigheid van den oorlog uit te spreken, en daar geen krijg gevoerd kan worden zonder het geld van den Staat, en geene uitgaven kunnen gedaan worden, dan bij eene wet, en dus met medewerking der Vertegenwoordiging, wordt het recht des Konings, om eenen oorlog te voeren, ondergeschikt aan het goedvinden der Staten-Generaal. Het is waar, de Koning zou, krachtens art. 56, uit eigene beweging den oorlog kunnen verklaren, en daardoor de Vertegenwoordiging voor een voldongen feit stellen, dat haar zou noodzaken de gelden toe te staan; maar bij de verantwoordelijkheid der ministers, die ook eene zoodanige oorlogsverklaring moet beheerschen, is het zeer onwaarschijnlijk, dat lichtvaardig van deze bevoegdheid zou worden gebruik gemaakt.

Er is echter meer. Immers, de Koning is niet bevoegd op eigen gezag, vreemde troepen in dienst te nemen [1]). Ons leger bestaat voornamelijk uit miliciens, wier diensttijd slechts vijf jaren duurt, en die slechts gedurende een gedeelte van het jaar te zamen komen, om geoefend te worden. Zonder overleg met de Staten-Generaal kunnen zij niet langer in dienst gehouden worden, en evenzeer behoeft de Koning eene wet, om ze buitengewoon op te roepen, terwijl eindelijk de sterkte van de militie door eene wet geregeld wordt. (Artt. 182, 183, 184 en 189) [2]). Uit het een en ander blijkt genoegzaam, dat het recht om oorlog te verklaren, in vele opzichten beperkt is. Eindelijk houde men in het oog, dat voor ons land een aanvallende oorlog schier ondenkbaar is.

---

van zoodanige mededeelingen, als hij met het belang en de zekerheid van het Rijk bestaanbaar acht."

[1]) Art. 179. »*Vreemde troepen worden niet dan met gemeen overleg des Konings en der Staten-Generaal in dienst genomen.*"

Vreemde troepen zijn die, welke geheel uit vreemden bestaan, en door hunne eigene officieren worden aangevoerd. Zie Mr. L. DE HARTOG, *de Gronden van de staats-, provinciale- en gemeente-inrichting van Nederland*, 5de druk, blz. 79.

[2]) Zie Boek III, hoofdstuk 3.

's Konings oppergezag over zee- en landmacht [1]). Dit oppergezag is een uitvloeisel van de verplichting des Konings, om de onafhankelijkheid van het grondgebied te handhaven. Een gevolg van dit oppergezag is het recht van benoeming der hoogere en lagere officieren; maar opdat hierin geen willekeur kan gepleegd worden, schrijft de Grondwet voor, dat eene bijzondere wet de bevordering, het ontslag en de pensioneering der officieren zal regelen [2]). Eindelijk beveelt de Grondwet, dat ook het *bedrag* van het pensioen, waarop ieder, naar gelang van zijnen rang en zijne dienstjaren, aanspraak heeft, door de wet zal worden vastgesteld [3]).

Het door den Koning uit te oefenen oppergezag over de zee- en landmacht sluit niet uit de ministeriëele verantwoordelijkheid, en ook niet de inmenging van de Staten-Generaal in die aangelegenheid, zoowel in het algemeen, als in het bijzonder met betrekking tot de meer doelmatige inrichting er van. Op de staatsbegrooting worden telken jare de hoofdstukken, die daarop betrekking hebben, aan het onderzoek der Volksvertegenwoordiging onderworpen, en het is in het geheel niet in strijd met het koninklijk recht, indien er aanmerkingen op gemaakt worden. Bij dergelijke beschouwingen mag men echter niet uit het oog verliezen, dat de verdediging van het grondgebied van den Staat de instandhouding vordert van een goed geoefend leger, en dat, niet alleen tot bescherming van onze kusten, van onzen handel en van onze Oost- en West-Indische bezittingen, maar ook tot handhaving van de eer onzer vlag op zee, eene goed ingerichte vloot gewichtige diensten kan bewijzen. Evenzeer als verkwisting der

---

[1]) Art. 58, 1e lid. »*De Koning heeft het oppergezag over zee- en landmacht.*»

[2]) Ibid. 2e lid. »*De militaire officieren worden door hem benoemd. Zij worden door hem bevorderd, ontslagen of op pensioen gesteld volgens regels, door de wet te bepalen.*»

[3]) Ibid. 3e lid. »*De pensioenen worden door de wet geregeld.*» Dit is geschied, wat de *landmacht* betreft, bij de wet van 28 Aug. 1851 (Stbl. n° 129), het laatst gewijzigd door de wet van 29 Mei 1877 (Stbl. n° 114). De militaire pensioenen voor de *zeemacht* zijn geregeld bij de wet van 28 Aug. 1851 (Stbl. n° 127), het laatst gewijzigd door de wet van 22 April 1880 (Stbl. n° 62).

gelden van de natie ten behoeve van weelde in het leger te lande of op de vloot afkeurenswaardig is, evenzeer is eene al te groote zuinigheid, waardoor de veiligheid van ons vaderland in de waagschaal wordt gesteld, te misbillijken. Nederland moge een kleine Staat zijn, die niet opgewassen is tegen de aanvallen van groote mogendheden, de eer van het land, de herinnering aan zoo menig heldenfeit uit zijne geschiedenis, de kans op steun van machtige bondgenooten, gebieden, dat, zoo het ooit eene prooi mocht worden van overmacht, het niet gezegd kan worden, zich niet te hebben verdedigd!

Men heeft wel eens beweerd, dat de Koning ook rechtens is opperbevelhebber van het leger. Dit is onjuist; in 1870 bij de Europeesche verwikkelingen werd dan ook de Prins van Oranje door den Koning tot opperbevelhebber benoemd. Te vergeefs zou men, door te drukken op het woord *oppergezag*, terwijl elders van *opperbestuur* sprake is, tot die opvatting zoeken te komen. De Grondwet is niet altijd in taal en uitdrukking even juist. »Oppergezag en opperbestuur,» waarin verschilt het eene van het andere? Wat zou voor het opperbevelhebberschap pleiten? Het kan toch voorkomen, dat de Koning juist niet die hoedanigheden bezit, welke eenen opperbevelhebber eigen moeten zijn. Bovendien de opperbevelhebber staat onder den verantwoordelijken minister; de Koning nu kan niet onder zijnen minister van oorlog staan.

's Konings opperbestuur over de koloniën [1]. Even als bij het vorige artikel, sluit 's Konings opperbestuur geenszins de inmenging uit der Staten-Generaal met betrekking tot die onderwerpen, welke met de koloniën en bezittingen in verband staan, en te recht, want zij behooren aan den Staat.

Wij zullen later, wanneer wij onze overzeesche bezittingen en koloniën meer opzettelijk behandelen, gelegenheid hebben een blik te slaan op vroegere rechtsbetrekkingen met het moederland. Hier zij het voldoende aan te teekenen, dat het opperbestuur des Konings niet uitsluit, dat niet alleen de reglementen op het beleid der regeering in de koloniën en andere bezittingen, en het munt-

[1]) Art. 59, 1e lid. »*De Koning heeft het opperbestuur der koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen.*»

stelsel, maar ook de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen, ja zelfs alle andere onderwerpen, »zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan," door de wet zullen vastgesteld en geregeld worden [1]), terwijl eindelijk een jaarlijksch verslag, door den Koning bij de Staten-Generaal in te dienen, dezen in staat stelt, een blik te werpen op den toestand en de behoeften der overzeesche bezittingen in het algemeen [2]).

Het uitvoerend gezag des Konings over de koloniën is niet alleen, uitvoering te geven en te doen geven aan elke wettelijke regeling, door de wetgevende macht tot stand gebracht, maar omvat ook beleid en bestuur. Hier is een krachtig en soms snelwerkend gezag noodzakelijk, en het was onmogelijk, in de Grondwet de zuivere grens te trekken tusschen de wetgevende en de uitvoerende macht. De ministeriëele verantwoordelijkheid is een waarborg, dat de Koning geen misbruik van zijn gezag zal maken.

's Konings opperbestuur over de geldmiddelen [3]). Terwijl art. 171 bepaalt, dat geene belastingen geheven kunnen worden, dan krachtens eene wet, en art. 173, dat de Vertegenwoordiging jaarlijks de schuld in overweging neemt; terwijl art. 119 gebiedt, dat de begrooting van alle uitgaven en ontvangsten van den Staat door de wet worde vastgesteld, en art. 122, dat telken jare rekening

---

[1]) Art. 59, 2de, 3de en 4de lid. »*De reglementen op het beleid der regeering aldaar worden door de wet vastgesteld.*

»*Het muntstelsel wordt door de wet vastgesteld.*

»*Andere onderwerpen, deze koloniën en bezittingen betreffende, worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan.*»

Art. 60, 2e lid. »*De wet regelt de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen*». — Zie hierover het verslag der comm. van 17 Maart op art. 56 van het ontwerp.

[2]) Art. 60, 1ste lid. »*De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag geven van het beheer dier koloniën en bezittingen en van den staat, waarin zij zich bevinden.*»

[3]) Art. 61. »*De Koning heeft het opperbestuur van de algemeene geldmiddelen. Hij regelt de bezoldiging van collegiën en ambtenaren, die uit 's lands kas worden betaald.*

»*De wet regelt de bezoldiging voor de ambtenaren der rechterlijke macht.*

»*De Koning brengt de bezoldiging op de begrooting der staatsbehoeften* »

en verantwoording moet geschieden van het geldelijk beheer; terwijl eindelijk eene onafhankelijke Rekenkamer contrôle uitoefent over dat beheer, — wat is dan de bedoeling van art. 61? Zij is eigenlijk niet anders, dan uitvoering te geven aan de wettelijke regeling van 's lands gelden, voornamelijk met betrekking tot de inning der belastingen en andere inkomsten. Wederkeerig wordt door den Koning deze zorg opgedragen aan den minister van financiën, op wiens naam dan ook de vervolgingen tegen ontduiking der belastingen worden ingesteld. Voorts is de Koning bevoegd, de bezoldiging van de door hem aangestelde ambtenaren, met uitzondering van de leden der rechterlijke macht en der Rekenkamer art. 176, 3de lid) wier tractement bij de wet wordt bepaald, vast te stellen, en de kosten voor de verschillende takken van administratie en bestuur zoodanig te bepalen, als hij in het algemeen belang noodig acht. Daar hij echter verplicht is de bezoldigingen op de staatsbegrooting te brengen, en deze aan de goedkeuring der Staten-Generaal te onderwerpen, hebben dezen het recht te beoordeelen of die gelden moeten worden toegestaan of geweigerd. De Tweede Kamer kan ook, gebruik makende van haar recht van amendement, voorgestelde posten verminderen of verhoogen. Doch zij kan niet zelve de jaarwedden vaststellen. De door de Staten-Generaal toegestane sommen vormen maxima, waarover de regeering vrijelijk kan beschikken, zoover zij daarin niet door de wet wordt beperkt. Het bedrag van het pensioen moet, even als voor de militairen voorgeschreven is, door de wet geregeld worden [1]).

's Konings recht van de munt en om zijn beeltenis op de muntstukken te stellen [2]). »»Het recht van de munt,»» is eene spreekwijze uit ons oud staatsrecht afkomstig, bij verkorting voor, *te doen slaan*, wat er onder verstaan wordt [3]).

Het hier genoemde recht is geen ander, dan dat de Koning, zonder tusschenkomst der Staten-Generaal, munt kan laten

---

[1]) Art. 61 4e lid. »*De pensioenen der ambtenaren worden door de wet geregeld.*»

[2]) Art. 62. »*De Koning heeft het recht van de munt. Hij vermag zijne beeltenis op de muntspeciën te doen stellen.*»

[3]) C. J. VAN ASSEN. *De taal der Grondwet*, blz. 83.

slaan, wanneer de behoefte aan specie zich gevoelen doet. Voor het overige worden het gewicht, het gehalte en de waarde der muntspecie zelve door de wet geregeld, terwijl ook het toezicht over de zaken van de munt aan een bijzonder collegie wordt opgedragen. Het den Koning opgedragen beheer over het muntwezen bepaalt zich dus tot het gevolg geven aan al de voorschriften, die daarmede in betrekking staan, en tot de regeling der daarvoor vereischte uitgaven, altoos behoudens de bevoegdheid der Staten-Generaal, om aanmerkingen te maken, en hunne goedkeuring te onthouden, indien de uitgaven niet overeenkomen met een zuinig beheer.

's Konings macht in de handhaving van het recht. De Koning is het hoofd der rechtsmacht, en er wordt recht gesproken in zijnen naam [1]). Dit is een uitvloeisel van de uitvoerende macht, welke den Koning is toegekend. De Graven waren oorspronkelijk niet anders dan ambtenaren, die eerst door de Frankische Koningen, daarna door den Keizer met de uitoefening van het recht waren belast. Toen zij later zelven zich als Landsheeren begonnen te gedragen, bleven zij toch zich met het rechtswezen bemoeien, zaten vóor zoowel in strafrechtelijke als in burgerlijke rechtsgedingen, en spraken recht in alle geschillen tusschen hunne onderdanen. Toen nog later de kring hunner staatswerkzaamheden zich uitbreidde, droegen zij de rechtspraak op aan ambtenaren (rechters, schouten, baljuwen), die hen in de steden of op het platteland vertegenwoordigden. Zoodra de burgers der steden aanzienlijk en machtig waren geworden, bedongen zij voor zich het recht, om alleen voor schepenen hunner stad te recht te staan. De rechters waren dus zelven poorters of burgers, en de rechtsregel, welke nog ten onzent geldt, dat niemand van zijnen natuurlijken rechter afgetrokken kan worden, dagteekent van dien tijd. Van al die rechtbanken was hooger beroep op den Graaf. Later droeg deze de beslissing in hooger beroep aan ambtenaren, die zijne raden waren, en onmiddellijk tot zijn hofgezin behoorden, maar na verloop van tijd vormden zij zich tot bijzondere rechtscollegiën, die

---

[1]) Art. 145. »*Er wordt alom in de Nederlanden recht gesproken in naam des Konings.*»

in den naam *Cour* nog de herinnering bewaren van hunne vroegere afkomst [1]).

Behalve deze rechtspraak van de graven hadden ook sommige heerlijkheden eene jurisdictie, die naar gelang van de uitgestrektheid der bezittingen in lage en hooge verdeeld was; de laatste besliste ook in halszaken. Al die verschillende rechtscollegiën werden reeds vóór de staatsregeling van 1798 opgeheven, en de poging van VAN HOGENDORP in zijne *Schets*, om ze gedeeltelijk althans weder in het leven te roepen, mislukte. Sedert 1798 heeft dus het beginsel zich gehandhaafd, dat alle bijzondere rechtspraak, met eene tijdelijke uitzondering voor besturen van waterschappen is opgeheven.

In nauw verband met 's Konings macht in de handhaving van het recht staat het recht van *gratie* [2]). Het geeft den Koning de bevoegdheid, kwijtschelding of vermindering van eene bij rechterlijk vonnis opgelegde straf te verleenen, wanneer deze, bij de wet op het vergrijp gesteld, niet in verhouding staat tot de gepleegde daad. Het geldt hier niet, gelijk men vroeger niet zelden meende, het bewijzen van genade, maar de handhaving van het recht, met name de zorg dat de toepassing der uit haren aard algemeene strafwet, in bijzondere gevallen zich niet door hardheid of onbillijkheid kenmerke. Uit dit oogpunt is het duidelijk, dat dit recht kan worden uitgeoefend ook zonder verzoek van den veroordeelde, ja zelfs tegen zijnen wil. Want de handhaving van het recht mag niet afhankelijk zijn van de inzichten of wenschen van bijzondere personen. De Koning kan echter deze bevoegdheid niet uitoefenen, dan na een nauwkeurig onderzoek ingesteld te hebben bij den rechter, die het pleit heeft beslist, wanneer het nl. veroordeelingen betreft tot drie jaren gevangenisstraf en tot geldboeten, afzonderlijk of te zamen opgelegd, terwijl bij alle andere veroordeelingen het advies van den Hoogen Raad ingewonnen moet worden [3]), die weder van zijne zijde, alvorens den

---

[1]) Zie mr. LENTING, *Handl. voor de Vaderl. Gesch.*, 1, bl. 158 en aanteekeningen bl. 383.

[2]) Art. 66, 1ste lid. »*De Koning heeft het recht van gratie van straffen door rechterlijke vonnissen opgelegd.*»

[3]) Ibid, 2e lid. »*Wanneer het veroordeelingen betreft tot drie jaren gevangenis en daar beneden en tot geldboete, hetzij te zamen, hetzij af-*

Koning te adviseeren, zich door het rechterlijk collegie, waarvoor de zaak gediend heeft, en door de inzage der processtukken zal doen inlichten.

De Grondwet heeft den Koning slechts het recht toegekend tot het verleenen van *gratie*. Voor *amnestie* en *abolitie* [1]) is eene wet noodig. Terwijl men onder *abolitie* heeft te verstaan de kwijtschelding van de vervolging eener misdaad, beteekent *amnestie* de wettelijke verklaring, dat de op een of meer bepaalde misdrijven gestelde straffen niet zullen worden toegepast, wanneer deze misdrijven bedreven zijn in bepaalde tijdsomstandigheden. Meestal komen *abolitie* en *amnestie* te pas voor staatkundige misdrijven.

's Konings recht van dispensatie [2]). »De wetten zijn onschendbaar», zegt het 2e lid van art. 115. Niemand kan dus van de verplichting ontslagen worden van gehoorzaamheid aan de wet. Allen zijn voor de wet gelijk. Doch er zijn omstandigheden, welke het noodig maken, dat aan den Koning de bevoegdheid worde verleend, om van enkele bepalingen der wet vrijstelling te geven.

De grondslag van dit recht komt overeen met dien welke bij het recht van gratie is aangewezen. Ook de toepassing der burgerlijke en der staatsrechtelijke wet kan in bepaalde gevallen leiden tot eene onbillijke benadeeling van bijzondere personen of van het algemeen belang. De Koning kan dat recht echter slechts dan uitoefenen, wanneer de wet het hem opdraagt. Eene *algemeene* bevoegdheid tot dispensatie mag de wet niet verstrekken. Ter toelichting worde verwezen naar art. 63 der gemeentewet, hetwelk verschillende betrekkingen niet vereenigbaar verklaart met die van burgemeester, doch den Koning de bevoegdheid geeft daarvan dispensatie te verleenen; zoo is voor het aangaan van het

---

zonderlijk, oefent de Koning dat recht uit, na gehoord advies van den rechter, die het vonnis heeft gewezen; in de overige zaken na gehoord advies van den Hoogen Raad.»

[1]) Art. 66 3de lid. »*Amnestie en abolitie worden niet dan door eene wet toegestaan.*»

[2]) Art. 67. »*Dispensatie wordt door den Koning slechts verleend van eene bepaalde wet, in de gevallen door de wet omschreven.*»

huwelijk een zekere ouderdom voorgeschreven, maar de Koning kan daarvan vrijstelling verleenen enz [1]).

Men houde echter in het oog, dat art. 67 Grw. alleen doelt op dispensatie van de *wet.* Voor de toepassing van dit recht bij andere verordeningen dan de wet gelden bijzondere regelen. Van een algemeenen maatregel van inwendig bestuur kan, naar het ons voorkomt, de Koning geen dispensatie verleenen, tenzij deze hem daartoe machtigt, omdat er een kenmerkend onderscheid bestaat tusschen een gewoon koninklijk besluit en een algemeenen maatregel, die het karakter eener verordening heeft, en het advies van den Raad van State vereischt.

's Konings recht om adeldom te verleenen [2]). Tijdens de Republiek bezat de adel staatkundige voorrechten; de edelen maakten eenen bijzonderen stand uit; in de Staten-vergaderingen zaten zij vooraan. De Staatsregeling van 1798 hief die voorrechten op; maar de Grondwetten van 1814 en volgende jaren eerbiedigden de herinneringen van den ouden tijd. Zelfs in de Grondwetten van 1815 en 1840 maakten zij in de samenstelling der Provinciale Staten een afzonderlijken stand uit [3]).

Deze staatkundige voorrechten zijn in 1848 afgeschaft. Toch werd 's Konings recht om adeldom te verleenen gehandhaafd. Ofschoon zij die zich verdienstelijk hebben gemaakt jegens het vaderland en den Koning geen adellijk blazoen noodig hebben, om bij de natie in dankbare herinnering te leven, zoo worden toch de maatschappelijke voordeelen, aan den adeldom verbonden, door menigeen gewaardeerd.

Geen Nederlander mag echter vreemden adeldom aannemen. Of een Nederlander, door dit toch te doen, zijn nederlanderschap verliest, is eene betwiste vraag. Noch het Burgerlijk Wetboek, noch de wet van 1850 op het nederlanderschap, vermelden het aannemen van vreemden adeldom als een middel waardoor de staat van Nederlander verloren zou gaan.

---

[1]) Art. 86 BW.

[2]) Art. 63. »*De Koning verleent adeldom. — Vreemde adeldom kan door geen Nederlander worden aangenomen.*»

[3]) Zie art. 129 en 131 GW. 1815 en art. 127 en 129 GW. 1840.

In verband met den adeldom staat 's Konings recht om eereteekenen en ridderorden uit te deelen. De laatste mogen echter niet worden ingesteld, dan bij eene wet, waarvan het initiatief den Koning *alleen* toekomt [1]). Zoo is de Militaire Willemsorde bij de wet van 30 April 1815 (Stbl. N°. 33), gewijzigd door de wet van 22 April 1864 (Stbl. N°. 33), de orde van den Nederlandschen Leeuw bij die van 29 Sept. 1815 (Stbl. N°. 47) ingesteld.

Het aannemen en dragen van vreemde ridderorden is niet verboden, mits men daartoe verlof van den Koning hebbe. Hiervan zijn zelfs de Prinsen van zijn Huis niet vrijgesteld [2]). Alleen wordt voor deze 's Konings toestemming, die stilzwijgend kan zijn, voor anderen een uitdrukkelijk verlof voorgeschreven [3]). De Grondwet verbiedt echter uitdrukkelijk zelfs aan den Koning het aannemen van vreemde orden, waaraan verplichtingen zijn verbonden [4]).

Verder spreekt ons artikel van vreemde titels, rangen en waar-

[1]) Art. 64. »*Ridderorden worden door eene wet, op het voorstel des Konings ingesteld.*»

[2]) Art. 65. »*Vreemde orden, waaraan geene verplichtingen verbonden zijn, mogen worden aangenomen door den Koning, en, met zijne toestemming, door de Prinsen van zijn Huis.*

»*In geen geval mogen de onderdanen des Konings vreemde ordeteekenen, titels, rang of waardigheid aannemen zonder zijn bijzonder verlof.*»

Dit laatste lid spreekt van *onderdanen*. Wie zijn onderdanen? Op eene aanmerking van de Tweede Kamer in haar voorloopig verslag van de begrooting van 1869, dat het geven van verlof door den Koning tot het dragen van het pauselijk onderscheidingsteeken aan hen, die zonder zijne toestemming zich in pauselijken krijgsdienst hadden begeven, eene ongerijmdheid was, wees de regeering op het verschil tusschen deze redactie — waar van *onderdanen* gesproken wordt — en die van het 2de lid van art. 63 waar van *Nederlanders* sprake is. — »Onder de eerstgemelde uitdrukking,» zeide zij, »achtte men alle ingezetenen van Nederland begrepen». Wij gelooven, dat de regeering dwaalde, en dat onderdaan en Nederlander hier dezelfde beteekenis heeft.

[3]) Zie VAN ASSEN, *Taal der Grondwet*, blz. 38.

[4]) Niet slechts de orde der Eikenkroon is eene Luxemburgsche orde, maar ook die van den Gouden Leeuw van Nassau, sedert deze, oorspronkelijk eene huisorde, bij Groot-Hertogelijk besluit van 31 Maart 1858 onder de Luxemburgsche orden is opgenomen.

digheden. Dit heeft geene betrekking op geestelijke waardigheden, bijv. die van bisschop, aartsbisschop enz., omdat volgens den geest onzer Grondwet aan alle kerkgenootschappen vrijheid wordt gelaten, zich zelve te organiseeren, en dergelijke titels eigenaardig behooren tot de Roomsche Kerk.

Behalve eigenlijk gezegde ridderorden mag de Koning bijzondere eereteekens instellen en uitreiken, zooals: het eereteeken van Waterloo, het metalen kruis, de medaille voor den oorlog op Java, medailles voor menschlievende daden, enz. [1]).

B. De Prins van Oranje.

In de proclamatie van 16 Maart 1814 [2]) zeide WILLEM I, dat hij, zorg willende dragen, »dat niet de naam, dien wij steeds onder alle wisselingen van de fortuin met eere gedragen, en onder welken onze voorvaderen aan de zaak der vrijheid zoo menigvuldige diensten bewezen hebben, verdwijne» bepaald had, dat de vermoedelijke troonopvolger »zal aannemen, voeren en behouden den naam en titel van Prins van ORANJE."

Volgens de Grondwet van 1814 werd alleen van den *oudsten* zoon gezegd, dat hij Prins van ORANJE zou genoemd worden. De latere Grondwetten bepalen, dat niet alleen de oudste maar ook de tweede en andere zonen des Konings dien titel zullen voeren, indien zij door het kinderloos overlijden van den oudsten broeder vermoedelijke troonopvolgers worden. [3])

---

[1]) Bij Kon. Besluit van 19 Febr. 1869 (Stbl. n° 24), gewijzigd bij Kon. Besluit van 22 Aug. 1877 (Stbl. n° 172) is een algemeen eereteeken voor belangrijke krijgsverrichtingen ingesteld.

Bij Kon. Besluit van 12 Mei 1874 (Stbl. n° 70), gewijzigd bij Kon. Besluit van 8 Sept. 1877 (Stbl. n° 80) en bij Kon. Besluit van 24 April 1875 (Stbl. n° 71) is eene medaille ingesteld voor hen, die deel hebben genomen aan den oorlog met Atjeh.

[2]) Stbl. No. 27.

[3]) Art. 32. »*De oudste van des Konings zonen, of verdere mannelijke nakomelingen, die de vermoedelijke erfgenaam is van de kroon, is des Konings eerste onderdaan, en voert den titel van Prins van Oranje.* Belangrijk is de vraag of de volgens de grondwettelijke regelen vermoedelijke troonopvolger, die geen zoon van den Koning is, recht heeft op

Reeds de schets van VAN HOGENDORP noemde den Prins van ORANJE den »eersten onderdaan," en ook onze Grondwet geeft hem dien titel.

Een schoone titel, maar die ook zedelijke verplichtingen mede-brengt. Als eerste onderdaan toch is hij verplicht zijne mede-onderdanen voor te gaan in de eerbiediging van en onderdanigheid aan de algemeene landswetten.

In zijne hoedanigheid van vermoedelijken troonopvolger heeft de Prins van Oranje eenige praerogatieven, nl.:

1°. dat hij, als hij den ouderdom van 18 jaren bereikt heeft, uit 's lands kas een inkomen geniet van *f* 100,000.

2°. dat dit inkomen verdubbeld wordt, als hij een huwelijk aangaat, volgens de bepalingen der Grondwet [1]);

3°. dat hij vrij is van personeele lasten [2]);

4°. dat hij, zijn achttiende jaar vervuld hebbende, in geval de Koning buiten staat geraakt, de regeering waar te nemen, van rechtswege Regent is [3]), en eindelijk

5°. dat hij op denzelfden leeftijd zitting heeft in den Raad van State, en er eene adviseerende stem uitbrengt [4]).

Ten onrechte heeft men wel eens beweerd, dat ook de Prins van Oranje op achttienjarigen leeftijd meerderjarig zou zijn. Art. 34 spreekt alleen van den Koning, niet van den troonopvolger, op wien dus de gewone regelen van het burgerlijk recht van

---

den naam en de voorrechten van »Prins van Oranje». Wij meenen van ja, mits de vermoedelijke troonopvolger langs mannelijke lijn (mâle par mâle) afstamt van Koning WILLEM I en mits hij niet zij regeerend vorst, of zelfs onderdaan in een vreemd land.

[1]) Art. 33. »*De Prins geniet als zoodanig uit 's lands kas een jaarlijksch inkomen van f* 100,000, *te rekenen van den tijd, dat hij den ouderdom van achttien jaren zal hebben vervuld; dit inkomen wordt gebracht op f* 200,000, *na het voltrekken van een huwelijk, overeenkomstig art.* 12 *dezer Grondwet.*»

[2]) Art. 29 boven aangehaald.

[3]) Art. 46. »*Wanneer de Prins van Oranje zijn achttiende jaar vervuld heeft, is hij in het geval van art.* 42 *van rechtswege Regent.*»

[4]) Art. 71, 3de lid. »*De Prins van Oranje heeft, nadat zijn achttiende jaar is vervuld, zitting van rechtswege* (in den Raad v. State) *en eene raadgevende stem.*»

toepassing zijn. Doch indien hij op dien leeftijd van *rechtswege* tot het regentschap wordt geroepen, dan volgt daaruit, dat hij dan ook als meerderjarig moet worden beschouwd, omdat het niet zou aangaan, den Regent als minderjarig te beschouwen.

C. De Regent.

In twee gevallen is de benoeming van eenen Regent noodzakelijk, nl.

1. in geval van minderjarigheid des Konings [1]), en

2) in geval de Koning buiten staat is, de regeering uit te oefenen [2]).

De benoeming van den Regent geschiedt door eene wet; dit is het hoofdbeginsel, waarop ééne uitzondering is, nl, wanneer de prins van Oranje van rechtswege in die hoedanigheid optreedt (art. 46.).

Om te verhoeden, dat voor het geval, dat bij den dood des Konings, de troonopvolger nog niet meerderjarig is, de regeering des lands al te lang zonder hoofd blijve, schrijft de Grondwet voor, dat die wet, waarbij tevens de opvolging in het regentschap geregeld wordt, nog bij het leven des Konings tot stand moet komen [3]). Zulk een voorstel wordt in eene vereenigde zitting der Staten-Generaal behandeld.

Heeft men dit tijdens het leven des Konings verzuimd, dan treedt de meergenoemde regeeringsraad op, die het koninklijk gezag waarneemt, tot dat in de benoeming voorzien is.

---

[1]) Art. 40. »*Gedurende de minderjarigheid van den Koning wordt het Koninklijk gezag waargenomen door een Regent.*»

[2]) Art. 42. »*Het Koninklijk gezag wordt mede aan eenen Regent opgedragen, in geval de Koning buiten staat geraakt, de regeering waar te nemen.*»

[3]) Art. 41. »*De Regent wordt benoemd door eene wet, die tevens de opvolging in het regentschap tot 's Konings meerderjarigheid toe, kan regelen. Over het ontwerp dier wet nemen de Staten-Generaal hun besluit in eene vereenigde zitting der beide Kamers. De wet wordt nog bij het leven van den Koning, voor het geval der minderjarigheid zijner opvolgers, gemaakt.*» Zie boven bladz. 69 volg.

Zie de wet van 4 Mei 1850 (Stbl. N°. 21) waarbij de broeder des Konings, wijlen Prins HENDRIK, als Regent was aangewezen.

Het is de vergadering der Staten-Generaal in dubbelen getale, die in eene vereenigde zitting de benoeming van den Regent doet.

Bovendien is een Regent noodig, wanneer de Koning buiten staat is, de regeering uit te oefenen [1]). Hierover spraken wij reeds vroeger.

Heeft, in geval de Koning buiten staat geraakt de regeering waar te nemen, de Prins van Oranje den leeftijd van achttien jaren bereikt, dan treedt hij van rechtswege op [2]). Heeft hij dien leeftijd niet bereikt, dan wordt, voor zoolang de Koning buiten staat is tot het waarnemen der regeering, en de Prins van Oranje den gevorderden leeftijd nog niet heeft bereikt, door de benoeming van een ander in het regentschap voorzien [3]). De regeeringsraad neemt het koninklijk gezag waar, tot dat de Prins van Oranje of de benoemde Regent het regentschap heeft aanvaard [4]).

De Regent, onverschillig of hij de Prins van Oranje, of iemand anders uit het Koninklijk Huis zij, is verplicht, alvorens het gezag te aanvaarden, den eed af te leggen in eene vereenigde zitting van de beide Kamers der Staten-Generaal [5]). Het zijn

---

[1]) Art 42 1e lid. »*Het Koninklijk gezag wordt mede aan eenen Regent opgedragen, ingeval de Koning buiten staat geraakt, de regeering waar te nemen.*»

[2]) Art. 46. »*Wanneer de Prins van Oranje zijn achttiende jaar vervuld heeft, is hij, in het geval van art.* 42 (d. i. wanneer de Koning buiten staat is de regeering waar te nemen) *van rechtswege Regent.*»

[3]) Art. 44. »*Wanneer de Prins van Oranje zijn achttiende jaar niet heeft vervuld, wordt in het regentschap gelijk in art* 40 *en* 41 *is bepaald* (d. i. door eene wet), *voorzien, voor zoolang de Koning tot het waarnemen der regeering buiten staat blijft, en de Prins van Oranje zijn achttiende jaar niet heeft vervuld.*»

[4]) Art. 47 1e lid. »*Tot dat in het geval, in art.* 42 *aangewezen, de Prins van Oranje of de benoemde Regent het regentschap heeft aanvaard, wordt het koninklijk gezag waargenomen door de vergadering, samengesteld als in art.* 42 *is voorgeschreven.*»

[5]) Art. 45. »*De Regent legt, in eene vereenigde zitting van de beide Kamers der Staten-Generaal, in handen van den voorzitter, den volgenden eed af:* »»*Ik zweer (beloof) trouw aan den Koning; ik zweer (be-*»»*loof), dat ik in de waarneming van het koninklijk gezag, zoolang de*

echter nu niet meer de Staten-Generaal in dubbelen getale, het zijn de gewone Kamers, die eene vereenigde zitting houden. De vergadering in dubbelen getale heeft hare taak volbracht, zoodra zij het bovengenoemde besluit heeft genomen.

Het inkomen van den Regent wordt bepaald bij dezelfde wet, die zijne benoeming inhoudt, of ingeval de Prins van Oranje als zoodanig optreedt, bij eene bijzondere wet. Het wordt gevonden uit dat van den Koning, wiens inkomen dus daarmede wordt verminderd. Aan die wet kan tijdens het regentschap niets veranderd worden [1]). Het inkomen kan dus evenmin vermeerderd als verminderd worden. »Gedurende het regentschap», zegt het daarenboven; indien dus de Regent voor den inmiddels achttien jaren geworden Prins van Oranje, volgens art. 44 moet wijken, blijft het inkomen hetzelfde. Alleen zal de Prins van Oranje zijne aanspraak behouden, om, boven en behalve het voor den Regent vastgestelde inkomen, het bij art. 33 bepaalde te genieten.

De Regent neemt het Koninklijk gezag waar. Hij deelt dus namens den Koning met de Staten-Generaal de wetgevende macht, en hem komt dan ook het uitvoerend gezag toe. Hij oefent verder alle rechten uit, welke uitvloeisels zijn van de koninklijke macht, met uitzondering van die welke verbonden zijn aan den persoon des Konings. Zoo zal de rechtspraak blijven geschieden

---

»»*Koning minderjarig is (zoolang de Koning buiten staat blijft de regee-*
»»*ring waar te nemen) de Grondwet van het Rijk steeds zal onderhouden*
»»*en handhaven. — Ik zweer (beloof), dat ik de onafhankelijkheid en*
»»*het grondgebied des Rijks met al mijn vermogen zal verdedigen en*
»»*bewaren; dat ik de algemeene en bijzondere vrijheid en de rechten*
»»*van alle des Konings onderdanen, en van elk hunner zal beschermen,*
»»*en tot instandhouding en bevordering van de algemeene en bijzondere*
»»*welvaart alle middelen aanwenden, welke de wetten ter mijner be-*
»»*schikking stellen, gelijk een goed en getrouw Regent schuldig is te doen.*
Zoo waarlijk helpe mij God Almachtig! (Dat beloof ik!)»

[1]) Art. 48. »*Eene wet bepaalt bij de benoeming van den Regent of bij de aanvaarding van het regentschap van den Prins van Oranje, de som, die op het jaarlijksch inkomen van de kroon zal worden genomen voor de kosten van het regentschap. — Deze bepaling kan, gedurende het regentschap, niet worden veranderd.*»

in naam des Konings; in de wetten en koninklijke besluiten zal 's Konings naam naast dien van den Regent moeten voorkomen; de Regent mist het recht zijne beeltenis op de muntspeciën te doen stellen, en hij is niet, zooals de Koning, vrij van alle persoonlijke lasten.

Is de Regent ook onschendbaar? Ja, want die onschendbaarheid is aan het Koninklijk gezag verbonden; maar bij den Regent is zij beperkter dan bij den Koning, want zij bepaalt zich alleen tot regeeringshandelingen. Hij is dus staats-, niet strafrechtelijk onschendbaar [1]).

De macht van den Regent wordt nog in één opzicht beperkt. Gedurende het regentschap toch kan geene verandering in de Grondwet, noch in de erfopvolging worden gemaakt [2]). Het verbod met betrekking tot het laatste vloeit voort uit de bevoegdheid des Konings, welke door een regentschap niet kan verkort worden. Bovendien, aan een Regent moet niet de gelegenheid gegeven worden, om met de medewerking van eene hem wellicht genegene vertegenwoordiging, eene wijziging in de troonopvolging tot stand te brengen, die in het belang van hem en zijne afstammelingen zou kunnen zijn, doch in het nadeel van de grondwettelijke rechten van de afstammelingen des Konings.

Het algemeen verbod om gedurende het regentschap eene grondwetsherziening tot stand te brengen is, naar het ons voorkomt, niet te billijken. Toen men in 1815 deze bepaling in de Grondwet opnam, verkeerde men waarschijnlijk onder den indruk van groote bezwaren, welke in groot Brittannië, tijdens de krankzinnigheid van Goorge III aan het regentschap verbonden zijn geweest. Dat daarmede ons art. 189 der Grondwet geenszins gerechtvaardigd wordt, behoeft geen betoog.

Het regentschap eindigt: 1°. ingeval het wegens de minderjarigheid des Konings was ingesteld, op het tijdstip, dat de Koning, meerderjarig geworden, zelf de regeering op zich neemt; 2°. ingeval het ingesteld was, omdat de Koning niet in staat was de regeering waar te nemen, bij het wegvallen der beletselen [3]). De

---

[1]) J. DE BOSCH KEMPER *Handl. bl.* 279.

[2]) Art. 198. »*Geene verandering in de Grondwet of in de erfopvolging mag gedurende een regentschap worden gemaakt.*»

[3]) »Art. 49 1e lid. »*De Koning, op wien art.* 43 *is toegepast, her-*

wet waarbij de noodzakelijkheid der benoeming van eenen Regent is uitgemaakt, wordt door eene andere wet afgeschaft, welke gemaakt zal moeten worden door den Regent zelven in overleg met de Staten-Generaal. Gedurende den tijd, dat de Koning niet in staat is de regeering waar te nemen, zijn niet alleen de ministers, maar ook de voogden persoonlijk gehouden van den toestand des Konings verslag te doen [1]). Hierdoor wordt een waarborg gegeven, dat de Koning niet langer dan noodzakelijk is, van de uitoefening zijner rechten zal worden verstoken. De Regent treedt ook af in het boven sub n°. 2 genoemd geval, wanneer de Prins van Oranje den achttienjarigen leeftijd heeft bereikt [2]).

HOOFDSTUK II.

MINISTERS, HOOGE COLLEGIËN VAN STAAT EN AMBTENAREN.

§ 1. Ministers.

Tot 's Konings bevoegdheid behoort het recht, om ministeriëele departementen in te stellen, en de hoofden er van te benoemen en te ontslaan [3]).

De Koning heeft het recht, om zoovele departementen of ministeriën in te stellen, als hij in het belang van de verschillende takken van het bestuur oorbaar acht. De Volksvertegenwoordiging

---

neemt zoodra mogelijk de waarneming der regeering, krachtens eene wet, waarin die, welke in het genoemd artikel is bedoeld, wordt afgeschaft.»

[1]) Art. 49, 2e lid. »*Tot aan deze afschaffing zijn de hoofden der ministeriëele departementen, gelijk de voogden, persoonlijk gehouden, aan de Kamers der Staten-Generaal, zoo dikwerf het wordt gevraagd, van 's Konings toestand verslag te doen.*»

[2]) Art. 44. »*Wanneer de Prins van Oranje zijn achttiende jaar niet heeft vervuld, wordt in het regentschap, gelijk in art. 40 en 41 is bepaald, voorzien voor zoolang de Koning tot het waarnemen der regeering buiten staat blijft, en de Prins van Oranje zijn achttiende jaar niet heeft vervuld.*»

[3]) Art. 71, 1e lid. »*De Koning stelt ministeriëele departementen in, benoemt er de hoofden van, en ontslaat die naar welgevallen.*»

kan op deze uitoefening van 's Konings recht geen inbreuk maken. Zij kan aandringen op vereenvoudiging in het getal departementen, maar verder gaat, naar ons oordeel, hare bevoegdheid niet. Eene afstemming van de begrooting van een departement, welks opheffing verlangd wordt, alleen omdat de instandhouding er van eene weelde schijnt, achten wij inconstitutioneel. Iets anders is het, wanneer de opheffing van het een of ander departement een noodzakelijk gevolg is van een eenmaal gehuldigd beginsel, en de instandhouding daarmede in strijd zou zijn, zooals plaats heeft gehad ten opzichte der beide departementen van eeredienst, ten gevolge van de scheiding van Kerk en Staat.

Gelijk wij boven reeds aanteekenden, maken de ministers met den Koning de Regeering uit [1]. Als raadslieden van de kroon, moeten zij geacht worden het volle vertrouwen te hebben van den Koning. Deze heeft ontegenzeggelijk het recht de ministers te kiezen die hij goedvindt. Doch bij de uitoefening van dit recht zal hij letten op de richting, welke in de Volksvertegenwoordiging de meerderheid telt. Er zijn constitutioneele regelen, niet geschreven, maar toch erkend, zoowel voor het benoemen als voor het ontslag der ministers. De ministers te ontslaan, die het vertrouwen der Vertegenwoordiging genieten, of aan te houden, als zij dat vertrouwen verloren hebben, kan tot groote moeilijkheden aanleiding geven. Juist daarom moet het constitutioneele hoofd van den Staat bij het benoemen en ontslaan van zijne ministers niet door persoonlijke voorkeur of weerzin geleid worden. Hij heeft alleen te letten op het belang van den Staat, en zij die het vertrouwen genieten van de partij, welke in de Volksvertegenwoordiging de meerderheid heeft, moeten ook door hem met zijn vertrouwen vereerd worden. Wel is waar schrijft de Grondwet voor, dat de Koning de ministers ontslaat »naar welgevallen», doch het is geenszins hare bedoeling, daarmede voor willekeur de deur te openen. Met de woorden »naar welgevallen» wil zij veeleer te kennen geven dat, terwijl de gewone ambtenaar, die de hem opgedragen taak naar behooren vervult, zich tegen ontslag gewaarborgd mag achten, de minister al munt hij uit door bekwaamheid en de meest nauwgezette plichtsbetrachting, wegens staatkundige redenen kan worden ontslagen.

[1]) Zie blz. 81.

De Grondwet verzet zich uit dit oogpunt niet tegen de keuze en de bestendiging van de ministers uit de leiders en hoofden van die partij, welke in de Vertegenwoordiging de meerderheid uitmaakt. Deze keuze is bijna altijd de meest wenschelijke, niet alleen omdat er zulk een nauw verband bestaat tusschen de Regeering en de Vertegenwoordiging, maar ook omdat één Kabinet, samengesteld uit de voornaamste woordvoerders eener partij, kan rekenen op eene meerderheid bij de toepassing der beginselen van de partij zelve. Wordt bij de keuze der ministers gelet op den stand der partijen in de Vertegenwoordiging, dan volgt daaruit, dat zij ook uitvoering moeten geven aan het programma der partij, welke door hen vertegenwoordigd wordt. Het ministerie neemt dan de leiding op zich in het regeeringsbeleid, en gaat zijne partij voor in het uitvoeren van dat programma.

Als raadslieden van de kroon is het hunne roeping, niet alleen het hoofd van den Staat voor te lichten omtrent alle zaken, welke met het regeeringsbeleid in verband staan, maar ook met hem samen te werken, zoowel met betrekking tot het binnenlandsch en het buitenlandsch bestuur als tot de koloniale en financieele aangelegenheden, in één woord tot alle takken van bestuur. Daarom is het van gewicht, dat er voortdurend eene vertrouwelijke samenwerking besta tusschen de kroon en hare raadslieden. Daar de Koning echter zich niet met de administratieve onderdeelen der Regeering bemoeien kan, wordt dit gedeelte der regeeringsmacht aan de ministers overgelaten. Een uitvloeisel van hunne betrekking tot den Koning, als deel van de wetgevende macht, is ook het ontwerpen van de wetsvoorstellen, die door den Koning bij de Staten-Generaal ingezonden worden, mitsgaders van alle maatregelen van inwendig bestuur en in het algemeen van alle koninklijke besluiten.

De ministers doen aan den Koning hunne voorstellen van wet. Het kan voorkomen dat het Hoofd van den Staat dienaangaande andere inzichten heeft. Er kunnen maatregelen voorgesteld, personen voor ambten voorgedragen worden, die hem persoonlijk minder aangenaam zijn; maar in zulke gevallen zal de constitutioneele Vorst, indien hij den minister niet tot zijn gevoelen kan overhalen, de voorstellen van het verantwoordelijk lid der Regeering niet lichtvaardig verwerpen.

Tengevolge van het nauw verband tusschen de Regeering en de Vertegenwoordiging zijn de ministers bevoegd, de zittingen der Staten-Generaal bij te wonen, en er eene adviseerende stem uit te brengen [1]), d. i. zij verdedigen de ontwerpen, die bij de Volksvertegenwoordiging in overweging zijn, alsmede het regeeringsbeleid en geven, des gevraagd, de noodige inlichtingen.

In den regel wordt de samenstelling van een Kabinet — zoo wordt het ministerie dikwerf genoemd — opgedragen aan een uitstekend man, die bij het kiezen van de personen, welke hij als zijne ambtgenooten den Koning wenscht voor te dragen, te letten zal hebben op overeenstemming in richting en beginselen. Want ook die *homogeniteit* — dus noemt men die overeenstemming — is een element van de constitutioneele regeering. Zonder haar kan een eenswerkend bestuur niet bestaan. Elke minister zou, van zijn eigen bijzonder standpunt uitgaande, maatregelen kunnen nemen, in strijd met die zijner ambtgenooten. Maar die homogeniteit zou te ver gedreven worden, indien men haar wilde toepassen op *alle* ondergeschikte belangen. Zij kan echter eene waarheid zijn, zoo men alleen let op staatkundige richting en regeeringsbeginselen. Desniettemin blijven de ministers, ieder in zijn departement, zelfstandig. Onder Koning WILLEM I was de ministerieele verantwoordelijkheid niet bekend; de ministers waren toen niet veel meer dan secretarissen van den Vorst; vandaar dat op de eenheid niet zoo nauw gelet werd als thans; maar vandaar dan ook dat bij hen die zelfstandigheid gemist werd, welke de vertrouwde raadslieden der kroon moeten bezitten, willen zij in waarheid eene goede regeering vormen.

Een ministerie, dat krachtig optreden en met vrucht zoowel het vaderland als het hoofd van den Staat dienen wil, moet in de Volksvertegenwoordiging niet uitsluitend op eene *numerieke* meerderheid kunnen steunen, het moet ook de zedelijke ondersteuning zoo der natie als der Vertegenwoordiging genieten, het moet hebben hetgeen de Engelschen noemen eene »*working majority.*»

---

[1]) Art. 89. »*De hoofden der ministerieele departementen hebben zitting in de beide Kamers.*»

Heeft het ministerie het vertrouwen der Vertegenwoordiging verloren, dan biedt het den Koning zijn ontslag aan. Deze overweegt, of het al dan niet gewettigd is. Zijn slechts enkele leden door een votum van wantrouwen getroffen, dan is het de vraag, of de door hen in de Kamers geleden nederlaag op het geheele ministerie terugwerkt. Er zijn wetsontwerpen, waarbij niet alleen de minister, tot wiens departement het onderwerp behoort, maar het geheele ministerie betrokken is, ontwerpen, welke de regeeringsbeginselen en de politieke richting van het Kabinet betreffen. De verwerping van zulk een ontwerp wordt dan eene kabinets-quaestie, d. i. zij treft het geheele ministerie.

Somtijds stellen de ministers *en corps* (collectief) of enkelen hunner de portefeuilles »ter beschikking» van den Koning, d. i. zij laten het aan de beslissing van het hoofd van den Staat over, om hen te ontslaan of het ontslag te weigeren. Dat is een bewijs van een hinken op twee gedachten, vooral wanneer een geheel Kabinet tot zulk eenen stap overgaat. Een van beiden, òf er bestaat eene gewettigde reden voor hunne aftreding, òf zij bestaat niet. Het Kabinet zelf moet de verantwoordelijkheid van het ontslag of het aanblijven op zich nemen, en mag zich niet verschuilen achter de koninklijke beslissing.

»Eene gedurige verwisseling van mijne verantwoordelijke raadslieden», zeide de koninklijke proclamatie van 10 Oct. 1866 (Stbl. No. 165), »zou allengs schadelijk worden voor de zedelijke en stoffelijke belangen der natie; zij verlamt de kracht der regeering; bestendiging van richting brengt daarentegen kracht van bestuur en uitvoering mede.» Zeer juist — mits de verantwoordelijke raadslieden der kroon er steeds naar streven het vertrouwen te genieten der natie. Een ministerie, dat bij de gewone verkiezing der leden van de Vertegenwoordiging of na eene ontbinding van eene der beide Kamers, geene meerderheid heeft verkregen, moet — wil het constitutioneel handelen — onmiddellijk zijn ontslag den Koning aanbieden. Een ministerie, dat allerlei middelen aanwendt, om zijn leven te rekken, verloochent de constitutioneele beginselen.

Eene ministerieele crisis — zoo wordt de vraag van het al of niet aftreden van een ministerie doorgaans genoemd — kan ook ontstaan tengevolge van oneenigheid in den boezem van het Kabinet

zelf. In zulk een geval kan het geschil aan de beslissing des Konings onderworpen worden, die dan handelt naar omstandigheden. In het belang van den regelmatigen gang des bestuurs mag eene ministerieele crisis niet lang duren. De verwachting is gespannen, en de natie heeft recht spoedig te weten, wie met het vertrouwen des Konings worden vereerd.

Een cabinet d'affaires noemt men een zoodanig kabinet, dat, tengevolge van de moeilijkheid om een definitief kabinet samen te stellen, b. v. wanneer de staatspartijen eene gelijke kracht bezitten, en geen harer eenig overwicht heeft, optreedt, om de zaken gaande te houden, en zich dus niet op het terrein van groote beginselen beweegt.

Een minister-president, die door zijne persoonlijkheid de staatkundige richting van het Kabinet uitdrukt, die er de ziel en het bestendige hoofd van is, kent ons geschreven staatsrecht niet. De aard der samenstelling brengt echter van zelven mede, dat éen der leden als het hoofd van het ministerie wordt beschouwd, naar wien het Kabinet zelfs dikwijls genoemd wordt. Het is noodzakelijk, dat éene leidende gedachte het geheele Kabinet beziele en deze gedachte worde aangegeven door hem, die wegens zijn politiek overwicht boven zijne ambtgenooten is geplaatst. Het hoofd van het Kabinet is daarom echter nog niet de onafhankelijke bevelhebber, die onvoorwaardelijke gehoorzaamheid van zijne ambtgenooten eischt, maar de eerste onder zijns gelijken. Zijne mede-ministers zullen eerst dan zijne leiding op den rechten prijs weten te stellen, wanneer hij, bij erkenning hunner zelfstandigheid, een weldadigen invloed op hunne zienswijze weet uit te oefenen. Indien hij hen echter slechts als zijne secretarissen beschouwt, en meent bevoegd te zijn, zich in de bijzonderheden hunner departementen te mengen, dan loopt hij gevaar door hen teruggestooten te worden. Gemeen overleg, eerlijke samenwerking tusschen al de raadslieden der kroon is niet alleen wenschelijk, maar ook noodzakelijk. Daarvoor dient de ministerraad.

Den 13en Mei 1854 is ten behoeve van den ministerraad een reglement van orde vastgesteld en goedgekeurd [1]), hetwelk echter in 1860 eene wijziging heeft ondergaan, terwijl in 1862 een nieuw

[1]) Men vindt dit reglement van orde in de bijlagen van de Staats-

schijnt tot stand gekomen te zijn, dat echter niet openbaar is gemaakt [1]).

De ministerraad wordt voorgezeten door eenen voorzitter. Bij de meeste reglementen van orde is periodieke aftreding daarvoor bepaald. Somtijds schijnt een meer duurzaam voorzitterschap te bestaan.

Volgens het reglement van orde van 13 Mei 1854 worden al de ontwerpen van wet in den ministerraad besproken. Verder worden dáar ter tafel gebracht de algemeene reglementen van inwendig bestuur, de verdragen met buitenlandsche mogendheden, de instructiën aan de gezanten in belangrijke aangelegenheden te geven, de voordrachten omtrent de benoeming en het ontslag buiten eigen verzoek van hooge staatsambtenaren, bij name daarin genoemd enz. Behalve deze werkzaamheden heeft de ministerraad ook te beraadslagen over beginselen van algemeen regeeringsbeleid. Volgens het genoemde reglement van orde worden de besluiten bij meerderheid van stemmen opgemaakt.

Op de onafhankelijkheid van den individueelen minister wordt volstrekt geen inbreuk gemaakt, wanneer de ministerraad tegen zijn gevoelen een besluit neemt. Acht hij het in strijd met zijne

---

Courant, 1860—1861. Vroeger was de raad van ministers geregeld bij Kon. Besluit van 19 Sept. 1823. Hij was samengesteld uit den Raad van State, de hoofden der departementen en den Secretaris van Staat, die destijds aan het hoofd stond van hetgeen men thans het Kabinet des Konings noemt. De raad was »bestemd om over alle ontwerpen van wetten, besluiten, reglementen en ordonnantiën te beraadslagen en ze voorloopig te onderzoeken, alvorens zij Z. M. werden voorgelegd». Hij mocht echter geen besluit nemen, maar de beweegredenen der meerderheid en der minderheid moesten den Koning worden medegedeeld. Men hoopte door »dit middel eenheid en verbinding in alle takken der administratie en een gelijken uitslag in de *creatie* en *uitvoering* der wetten daar te stellen» (Zie Bijvoegsel tot het Staatsblad — editie D'ENGELBRONNER — II blz. 242 vv.) Deze regeling werd door eene andere vervangen bij het Kon. Besluit van 31 Maart 1842 (Stbl. nº. 9).

[1]) In zitting der Eerste Kamer van 25 Januari 1883 werd aangedrongen op overlegging van het bestaande reglement. De regeering maakte echter, bij monde van den minister VAN LYNDEN VAN SANDENBURG, bezwaar daaraan gevolg te geven.

verantwoordelijkheid, dan zal hij toch zijn gevoelen ter kennis kunnen brengen van het Hoofd van den Staat. Zulke gevallen echter zullen in een wezenlijk homogeen ministerie zelden voorkomen. Verschil van gevoelen zal in den regel slechts betrekking hebben op belangen van ondergeschikten aard, waarbij de zelfstandigheid des ministers, wanneer hij overstemd wordt, niet lijdt. Heerscht er verschil van gevoelen omtrent hoofdbeginselen, dan is het een bewijs, dat het ministerie zijne ontbinding nabij is.

Was vroeger de Directeur van het Kabinet des Konings de secretaris van den ministerraad, thans worden diens functiën waargenomen door een der ministers.

De ministers zijn verder belast met de uitvoering van de Grondwet en andere wetten, voor zooverre die uitvoering afhangt van de kroon [1]), dat is, zij staan den Koning bij in de voorbereiding van alles, wat tot de attributen behoort van zijn uitvoerend gezag, of wel zij nemen een groot gedeelte daarvan voor hunne rekening. In het eerste geval ontwerpen zij de koninklijke besluiten en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, doen de vereischte voordrachten van benoemingen en bevorderingen van de mindere ambtenaren, van hun ontslag of pensioneering enz.; in het andere nemen zij zelfstandig besluiten, en doen aanschrijvingen, geven bevelen, in éen woord, zij bevorderen den geregelden gang van het bestuur.

Hier vooral werkt de ministerieele verantwoordelijkheid. »De ministers zijn verantwoordelijk» zegt art. 53, terwijl het 3de lid van art. 73 beveelt, dat die verantwoordelijkheid door eene wet worde geregeld [2]). Aan dit voorschrift heeft de wet van 22 April 1855 (Stbl. N°. 33) voldaan. Zij heeft echter niet de geheele verantwoordelijkheid geregeld; zij behandelt slechts de strafrechtelijke; zij omschrijft eigenlijk niet anders dan de ambtsmisdrijven der ministers. Het begrip van ministerieele verantwoordelijkheid

---

[1]) Art. 73 2e lid. *De hoofden der ministerieele departementen zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, voor zoo verre die van de kroon afhangt.»*

[2]) Ibid. 3e lid. »*Hunne verantwoordelijkheid wordt geregeld door de wet.*»

strekt zich echter verder uit, namelijk over het staatkundig beleid. Want de ministers zijn tegenover de Staten-Generaal aansprakelijk voor alle regeeringshandelingen, zoowel die, welke het uitvloeisel zijn van de besluiten van den ministerraad als van hun eigen departement. Het is dus hunne taak het regeeringsbeleid tot in bijzonderheden te verdedigen. Deze verantwoordelijkheid is niet vatbaar voor eene regeling bij de wet. Worden hunne handelingen en hunne richting door de Volksvertegenwoordiging niet goedgekeurd, zij worden door een votum van wantrouwen getroffen. De constitutioneele gewoonte brengt mede dat zij dan hun ontslag vragen. Om de verantwoordelijkheid in het algemeen te kunnen doen werken, schrijft de Grondwet voor, dat alle koninklijke besluiten en beschikkingen het *contraseign* moeten dragen van den betrokken minister [1].

De wet op de ministerieele verantwoordelijkheid heeft eene zuiver strafrechtelijke strekking, en staat in nauw verband met artikel 150 der Grondwet, waarbij de Hooge Raad wordt aangewezen om over de ambtsmisdrijven van den minister te beslissen.

Volgens die wet nu zijn de ministers strafbaar: *a.* wanneer zij hunne medeonderteekening hebben verleend aan koninklijke besluiten of beschikkingen, waardoor hetzij de Grondwet, hetzij eene wet, hetzij een algemeene maatregel van inwendig bestuur van den Staat of van de koloniën is geschonden; *b.* wanneer zij uitvoering geven of doen geven aan koninklijke besluiten, of beschikkingen, welke het vereischte contraseign missen; *c.* wanneer zij eigenmachtig beschikkingen nemen of bevelen geven, of wel bestaande beschikkingen en bevelen handhaven, waardoor de Grondwet of andere wetten geschonden worden, en eindelijk *d.* wanneer zij nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, voor zooverre die uitvoering tot hun departement behoort of hun is opgedragen. Terwijl voor de drie eerste misdrijven gevorderd wordt, dat zij met opzet zijn gepleegd, is voor de laatste reeds verzuim voldoende, om tot eene vervolging te leiden.

---

[1]) Art. 73, 4e lid. »*Alle koninklijke besluiten en beschikkingen worden door een der hoofden van de ministerieele departementen mede onderteekend.*»

De straf op de eerstgenoemde misdrijven is òf verbanning voor den tijd van drie tot tien jaren, òf gevangenis van drie maanden tot drie jaren, in beide gevallen met vervallen-verklaring van ambten, waardigheden en titels en van aanspraak op pensioen; de straf op het laatstgenoemde misdrijf is verbanning van één tot drie jaren of gevangenis van één tot zes maanden; de vervallen-verklaring van waardigheden en van aanspraak op pensioen *kan* tevens worden uitgesproken. Is het laatste misdrijf slechts het gevolg van verzuim zonder opzet, dan is alleen de straf van vervallen-verklaring van ambten en waardigheden daarop toepasselijk [1]).

Voor het overige behelst de wet waarborgen, dat eene vervolging op bevel der Tweede Kamer niet het gevolg zij van politieken hartstocht. Geene aanklacht van dien aard kan in de afdeelingen der Staten-Generaal in overweging genomen worden, dan wanneer zij gedaan is door vijf leden, schriftelijk en met opgave der feiten; zij wordt binnen 24 uren ter kennis gebracht van den minister. Wanneer de Kamer besloten heeft, haar in overweging te nemen, wordt zij gesteld in handen eener commissie, die zich belast met het hooren van getuigen — op de wijze als bij eene enquête plaats vindt — en met het verzamelen van alles, wat licht over de zaak kan verspreiden. De minister kan niet verplicht worden voor de commissie te verschijnen, doch wanneer hij het verlangt, moet hij in elken stand van het onderzoek gehoord worden. Het door de commissie opgemaakte verslag wordt

[1]) Overeenkomstig het stelsel van het nieuwe Wetboek van Strafrecht, om de *speciale misdrijven*, voor zoover deze reeds in bestaande wetten zijn omschreven, op te nemen, zijn de artt. 3 en 29—33 der wet van 1855 vervangen door de artt. 355 en 356 van genoemd Wetboek.

Behoudens eenig verschil in de redactie zijn de strafbare handelingen dezelfde gebleven; doch er is verandering gebracht in de straffen. In plaats van de in den tekst genoemde verbanning of gevangenis van drie maanden tot drie jaren, met vervallen-verklaring van ambten enz., wordt nu bedreigd: gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren, met of zonder ontzetting van het recht om te kiezen of gekozen te worden. Met hechtenis van ten hoogste zes maanden wordt gestraft de minister aan wiens grove schuld de nalatigheid in de uitvoering te wijten is.

naar de afdeelingen verzonden, en daar onderzocht. Bij de beraadslagingen over de aanklacht wordt de minister, als hij het verlangt, gehoord, en hij behoudt dit recht, indien hij vóor of gedurende het onderzoek mocht zijn afgetreden. De Tweede Kamer toetst eindelijk de ten laste gelegde feiten aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang. Wordt de aanklacht aangenomen, dan is de procureur-generaal bij den Hoogen Raad met de vervolging belast.

Behalve van wege de Tweede Kamer, kan de vervolging van den Koning uitgaan. Daar het in den aard der zaak ligt, dat deze daartoe niet dan op goede gronden zal overgaan, en bij eene vervolging van die zijde geen politieke hartstocht verondersteld kan worden, heeft de wet het niet noodig geoordeeld daarbij nadere voorzorgen te nemen.

De *geldelijke* verantwoordelijkheid der ministers mist tot dusver wettelijke regeling.

In de Staatsregeling van 1798 voerden de ministers den titel van *Agent*, waarvan er acht waren. Volgens de Staatsregeling van 1801 werd het Staatsbewind bijgestaan door *eenen algemeenen Secretaris*, en verder door vier *Secretarissen van Staat*. De Staatsregeling van 1805 droeg aan den Raadpensionaris het benoemen van *vijf Secretarissen van Staat* op. LODEWIJK NAPOLEON had vier *ministers van Staat* [1]). Na Neêrlands herstelling in 1813 werd

[1]) Volgens de Staatsregeling van 1798 waren er agenten voor de buitenlandsche betrekkingen, voor marine, voor oorlog, voor financiën, voor justitie, voor inwendige politie en toezicht op den staat van dijken, wegen en wateren; voor nationale opvoeding, tevens belast met het toezicht op de geneeskundige Staatsregeling, de vorming van nationale zeden en de bevordering van openbaar onderwijs, kunsten en wetenschappen; en eindelijk voor nationale oeconomie, waartoe behoorden: koophandel, zeevaart, visscherij, fabrieken, trafieken en landbouw. Art. 92 Staatsreg. 1798. De vier secretarissen van Staat volgens de Staatsregeling van 1801 waren voor buitenlandsche zaken, marine, oorlog en binnenlandsche zaken. Het Staatsbewind was echter bevoegd, voor elk der drie laatstgenoemde aangelegenheden een Raad, uit drie leden bestaande, te benoemen. Het bestuur der financiën was opgedragen aan een Raad van finan-

bij de eerste organisatie de titel van Secretaris van Staat gegeven aan sommige hoofden van departementen, als van justitie, marine, binnenlandsche zaken, buitenlandsche zaken, financiën, koophandel, waarmede eene afdeeling voor koloniën verbonden was; de andere bekwamen den titel van Commissaris-generaal of van Directeur-generaal. Ook de algemeene secretarie werd als ėen ministerieel departement beschouwd, aan welks hoofd de *algemeene Secretaris van Staat* stond. Na 1815 werden de meeste hoofden der ministerieele departementen *ministers* geheeten [1]).

Na de grondwetsherziening, in 1849, telde men zeven ministers, nl. voor buitenlandsche zaken, justitie, binnenlandsche zaken marine, financiën, oorlog en koloniën. De voormalige afzonderlijke ministeriën voor roomsche en hervormde eerediensten werden gevoegd, het laatste bij justitie, het eerste bij buitenl. zaken. In 1853 bekwamen zij weder ieder een hoofd, zoodat men toen opnieuw negen departementen had. In 1862 werden zij opgeheven, en in administratiën veranderd, die door eenen administrateur beheerd werden. Nadat in Januari 1868 de beide departementen weder hersteld waren, zijn zij definitief opgeheven bij de koninklijke besluiten van 29 Juli 1868 (Stbl N° 115 en 116). Sedert dien tijd is de financieele zorg voor de eerediensten aan het ministerie van financiën en het toezicht op de kerkgenootschappen aan dat van justitie opgedragen [2]).

De thans bestaande departementen zijn:

1. Dat van *buitenlandsche zaken*, aan hetwelk in het bijzonder is opgedragen de zorg voor de instandhouding, nakoming en uitvoering van alle tractaten, zoowel van staatsrechtelijken als van

---

ciën, welke uit den thesaurier-generaal en drie leden bestond. Art. 32 Staatsreg. 1801. Bij de Staatsregeling van 1805 had men, behalve de vier bovengenoemde, nog een Secretaris van Staat voor de financiën, die echter werd bijgestaan door een Raad van financiën.

Koning LODEWIJK NAPOLEON had ministers voor buitenlandsche zaken, zee- en landmacht, binnenlandsche zaken en financiën.

[1]) J. BOSSCHA, *Kroon en ministers*, blz. 32. Men vindt in den *Staats-Almanak* 1863, in bijlage A, eene opgave van de verschillende ministers van 1813—1863.

[2]) Zie Kon. besluit van 29 Oct. 1870 (Stbl. 173).

commercieelen aard, en dat tevens belast is met de briefwisseling met de aan vreemde hoven geaccrediteerde gezanten.

De betrekkingen met andere staten worden onderhouden door de Diplomatieke Ambtenaren, wier rangen zijn: *a* voor de hoofden van vaste zendingen: buitengewone gezanten en gevolmachtigde ministers; minister-residenten; zaakgelastigden; — *b* voor de ondergeschikten: gezantschapsraden; gezantschapssecretarissen der eerste en tweede klasse; gezantschapsattachés [1]).

Tot hoofden van vaste zendingen buitenslands worden bij voorkeur benoemd zij die alle ondergeschikte rangen hebben doorloopen. Bevordering in de ondergeschikte rangen geschiedt slechts trapsgewijze en niet dan na ten minste tweejarige, in ieder opzicht voldoende dienstverrichting. Bovendien moet men, om van gezantschapsattaché te kunnen worden gezantschapssecretaris der 2e klasse, een examen afleggen voor eene door den Koning te benoemen commissie.

Gezantschapsattaché kunnen alleen worden: Nederlanders, 23 jaar oud, die den graad van doctor in de staatswetenschap aan eene Nederlandsche universiteit hebben verworven, of een examen hebben afgelegd voor de bovengenoemde commissie, en ten min-

---

1) Nederland wordt vertegenwoordigd door: buitengewone gezanten en gevolmachtigde ministers te Brussel, Berlijn, Parijs, Londen, Rome, Weenen en Petersburg;

minister-residenten in de Vereenigde Staten van N.-Amerika, Japan, Portugal, Spanje, Turkije, Zweden en Noorwegen.

Sedert 4 Febr. 1880 heeft Nederland één zaakgelastigde, en wel in Rumenië.

De gezant te Berlijn vertegenwoordigt Nederland zoowel bij het Duitsche Rijk, als bij Pruisen, Saksen, en Saksen-Weimar. De minister-resident aan het hof van Zweden en Noorwegen is tevens bij het Deensche geaccrediteerd.

De diplomatieke dienst is het laatst geregeld bij Koninklijk Besluit van 28 Aug. 1881 (Stbl. n°. 153), gewijzigd bij K. B. van 13 April 1882 (Stbl. n°. 51). Terwijl de bezoldiging der eigenlijke diplomatieke ambtenaren geregeld is in laatstgenoemd Kon. Besluit, wordt die van tolken, secretaris-tolken, kanseliers en andere aan de gezantschappen toe te voegen ambtenaren, bij voorkomende gevallen telkens door den Koning bepaald.

ste één jaar op voldoende wijze werkzaam zijn geweest, hetzij bij het Departement van Buitenlandsche zaken, hetzij bij eene der vaste zendingen buitenslands.

Ter bescherming der belangen van onzen handel en scheepvaart in andere landen worden in de vreemde havens consulaire agenten benoemd, die den titel voeren van Consul-generaal, van Consul en Vice-consul. Van de eerstgenoemden zijn er sommigen, die in landen, waar het voor Nederland van minder belang is een gezantschap te houden, doch waarmede het toch wenschelijk is in eenige diplomatieke betrekking te staan, ook een diplomatiek karakter bezitten [1]). De aanstelling van de Vice-consuls is, onder goedkeuring van den Koning, opgedragen aan de Consuls-generaal en Consuls. Gelijk wij boven zagen, kunnen ook vreemdelingen, nl. zij, die ingezetenen zijn van het land, waar zij geaccrediteerd zijn, tot die betrekking aangesteld worden [2]).

Ook voor de consulaire loopbaan wordt eene bepaalde opleiding gevorderd [3]). Na het afleggen van een examen wordt men leerling-consul.

Aan sommige consulaire ambtenaren, bij algemeenen maatregel van inwendig bestuur aangewezen, is bij de wet van 25 Juli 1871 (Stbl. N⁰. 91), gewijzigd bij de wet van 9 Nov. 1875 (Stbl. N⁰. 201), opgedragen vooreerst het opmaken van acten van den burgerlijken stand en van andere burgerlijke acten ten behoeve van Nederlanders, gevestigd in het land hunner missie, zoodat zij alsdan fungeeren als ambtenaren van den burgerlijken stand en als notaris; voorts eene zekere rechtsmacht in burgerlijke en handelsgeschillen, tusschen Nederlanders onderling, doch alleen ingevolge vrijwillige opdracht der partijen, en eindelijk eene rechtspraak in strafzaken. Zij oefenen deze rechtsmacht hetzij zelfstandig uit, hetzij met eene consulaire rechtbank. Hunne beslissingen zijn òf in het hoogste ressort òf met hooger beroep, al naar gelang van de mindere of meerdere geldswaardigheid der vor-

---

[1]) De Consuls-generaal, welke een diplomatiek karakter hebben, zijn o. a. gevestigd in Egypte, Brazilië, Venezuela, Marocco, Tunis, Tripoli, Griekenland en Zwitserland.

[2]) Zie boven blz. 50. [3]) Kon. Besl. van 5 April 1875 (Stbl. N⁰. 42).

dering, of van de geringere of zwaardere straf op het misdrijf[1]).

2. Dat van *justitie,* belast met het toezicht op de burgerlijke en strafwetgeving, waartoe ook het krijgswezen behoort, op de gevangenissen en op het notariaat, terwijl ook de voordrachten betrekkelijk verzoeken van gratie daarvan uitgaan. Verder is de minister van justitie belast met de zorg voor de uitgave van het Staatsblad, volgens het koninkl. besluit van 22 Dec. 1863 (Stbl. N°. 149).

3. Dat van *binnenlandsche zaken* heeft betrekking, gelijk de naam reeds aanduidt, op het geheele binnenlandsche bestuur. Daaronder behoort de uitvoering der kies-, provinciale- en gemeentewet, het armwezen, de nationale militie en schutterij, het onderwijs in zijn geheelen omvang, de kunsten en wetenschappen en de medische politie.

4. Dat van *marine* omvat de zorg voor het zeewezen. In de dagen van de Republiek der Vereenigde Nederlanden was deze opgedragen aan de admiraliteits-collegiën, vijf in getal, nl. dat van Rotterdam, van Amsterdam, van Hoorn en Enkhuizen, van Middelburg en van Harlingen, die allen van elkander onafhankelijk waren, en jaarlijks te 's-Gravenhage beraadslaagden.

5. Dat van *financiën,* belast met de directie van de domeinen van den Staat, met het toezicht op alle rijksontvangsten en uitgaven en met de zorg voor het grootboek der nationale schuld. Onder het ressort van dit ministerie behooren ook de munt, het kadaster en het entrepôt.

6. Dat van *oorlog,* hetwelk met het krijgswezen belast is. Tijdens

---

1) Bij Kon. Besluit van 9 Maart 1876 (Stbl. No. 50) en van 7 Mei en 1 Juni 1878 (Stbl. No. 42 en 79) worden de consulaire ambtenaren aangewezen, die bevoegd zijn, acten van den burgerlijken stand en andere burgerlijke acten op te maken, alsmede de consulaire rechtsmacht uit te oefenen. De rechten, welke zij als consulaire ambtenaren kunnen heffen, èn voor hunne werkzaamheden als zoodanig èn voor het opmaken van de acten van den burgerlijken stand en andere burgerlijke acten, zijn bepaald bij de wet van 18 April 1874 (Stbl. No. 65).

Zie ook het tractaat met Portugal van 1 December 1880, bekrachtigd bij de wet van 10 Mei 1882 (Stbl. No. 63), en het tractaat met Servie van 5/17 October 1881, bekrachtigd bij de wet van 10 Mei 1882 (Stbl. No. 62).

de Republiek der Vereenigde Nederlanden oefende de Raad van State toezicht uit op het defensiewezen en de inrichting van het leger. De jaarlijksche begrooting van de kosten (*petitiën)* werd aan de provinciën rondgezonden.

7. Dat van *koloniën* is belast met alle zaken, welke betrekking hebben op onze overzeesche bezittingen. Het ministerie van koloniën is een der belangrijkste in ons vaderland. Al de moeilijke vraagpunten betrekkelijk het bestuur en de administratie, de financiën, den landbouw, het zeewezen en de krijgsmacht van onze Oost- en West-Indische bezittingen, moeten daar behandeld worden.

8. Dat van *waterstaat, handel en nijverheid,* ingesteld bij Kon. Besl. van 6 Nov. 1877 (Stbl. N°. 194). Aan dit Departement zijn opgedragen de waterstaat, de spoorwegen en alle andere openbare middelen van vervoer, de posterij, de telegrafie, de scheepvaart, de zeevisscherijen, het toezicht op de stoomtoestellen en de inrichtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken, het ijkwezen, de landverhuizing, het mijnwezen en de octrooien.

Elk der departementen, die wij genoemd hebben, wordt weder verdeeld in zoovele afdeelingen, als die tak van bestuur onderdeelen heeft [1]). Onmiddellijk onder den minister staat aan elk departement een Secretaris-Generaal, en onder dezen aan het hoofd van elke afdeeling een referendaris, onder wien hoofdcommiezen, commiezen, adjunct-commiezen en klerken arbeiden. Bovendien treft men bij enkele departementen een Administrateur of een Raad-Adviseur aan.

§ 2. Het Kabinet des Konings.

De inrichting van het Kabinet des Konings wordt niet geregeld bij de Grondwet. »Het is het algemeene staatsarchief, belast met de behoorlijke bewaring der oorspronkelijke staatsstukken, en met de uitgifte der stukken aan de verschillende ministeriën» [2]).

---

[1]) Voor de verschillende afdeelingen van de departementen, verwijzen wij kortheidshalve naar den *Staats-Almanak*.

[2]) J. DE BOSCH KEMPER, t. a. p. bl. 358.

Het heeft het voordeel, dat de Koning niet telkens zijn toevlucht behoeft te nemen tot de archieven der departementen. Uit het Kabinet ontvangen de ministers de door den Koning onderteekende wetten en besluiten, en alle andere stukken, die met hun departement in betrekking staan.

Aan het hoofd van het Kabinet staat een ambtenaar, die het ambt van Secretaris des Konings in staatszaken bekleedt. Tot 1840 voerde hij dan ook den titel van Secretaris van Staat. Onder WILLEM II werd echter de Staats-secretarie in het Kabinet des Konings en de titel van Secretaris in dien van Directeur veranderd [1]).

De Directeur van het Kabinet bekleedde vroeger eene belangrijke, echter niet verantwoordelijke betrekking, welke voornamelijk haar gewicht ontleende aan de persoonlijkheid van hem, die haar vervulde. Schier dagelijks met den Koning arbeidende, moest hij, op 's Konings verzoek, hem inlichten omtrent alle stukken, welke den Vorst ter onderteekening werden aangeboden. Reeds hieruit kan men afleiden, welk eene hooge mate van kennis iemand bezitten moest, die geroepen werd in alle takken van bestuur voor te lichten, en welk een grooten invloed zulk een ambtenaar bij den Koning kon uitoefenen. »Middelaar tusschen Koning en ministers, wanneer de koninklijke handteekening moet ontraden worden of het contraseign wordt geweigerd, orgaan der kroon, wanneer deze zich moet uiten zonder tusschenkomst van eenen minister en tot de ministers; in staat, om de gelegenheden voor eenig initiatief te doen opmerken, als zij aan 's Konings aandacht ontsnappen, — een zooveel vermogend ambtenaar buiten het bestuur der ministers gelijk buiten het bereik der Volksvertegenwoordiging geplaatst» [2]). En inderdaad, zoo groot was de invloed van den voormaligen Secretaris van Staat, dat hij wel eens bij den *Grootvizier* werd vergeleken.

---

[1]) Zie Kon. Besl. van 22 Dec. 1840. Bijv. t. h. Stbl. (ed. D'ENGELBRONNER) III blz. 647.

[2]) J. DE BOSCH KEMPER t. a. p. bl. 357 v. Het kon. besl. van 22 Dec. 1863 (Stbl. No. 149) bepaalt in Art. 3, dat de oorspronkelijke tekst der wetten en besluiten in het archief van het Kabinet des Konings blijven berusten.

Naarmate de staatkundige ministerieele verantwoordelijkheid is versterkt, en tevens de invloed der Volksvertegenwoordiging toegenomen, is die van den Directeur van het Kabinet verminderd. Vroeger bekleedde hij tevens de betrekking van Secretaris van den ministerraad. De vereeniging der beide betrekkingen werd echter minder wenschelijk geacht, wegens de nauwe betrekking waarin de Directeur tot den Koning en de ministers geplaatst was. Sedert 1862 voert een der ministers de pen in den ministerraad.

§ 3. De Raad van State.

De instelling van den Raad van State is zeer oud. Reeds de eerste Graven plachten zich door vertrouwde personen te omringen, welke zij over de gewichtigste landsaangelegenheden raadpleegden. Aanvankelijk betroffen deze slechts zaken van oorlog en vrede. De raadslieden waren uitsluitend edelen. Later, toen de kring der regeeringszorgen zich uitbreidde, namen ook geestelijken zitting in dien raad. Dezen toch muntten boven de alleen voor jacht, tournooi en krijg levende edelen uit in kennis en wetenschap; hunne toelating in het vorstelijk Kabinet strekte niet alleen, om de overijling der edelen, die eene ontknooping van moeilijkheden slechts met het zwaard mogelijk achtten, te voorkomen, maar ook om in het gemis van rechtskennis te voorzien, daar aan den Graaf de beslissing in rechtszaken was opgedragen, terwijl zij niet minder gewichtige diensten konden bewijzen in het opmaken van oorkonden. Met de vermeerdering van het aanzien der Graven, werden ook meer hooge edelen en hooge geestelijken in zijne omgeving geroepen. Daaruit zijn de Hooge Raad van Mechelen, de Gerechtshoven, de Geheime Raad en eindelijk de Raad van State ontstaan. Toen KAREL V in 1531 de landvoogdij over de Nederlanden aan zijne zuster MARIA, Koningin-weduwe van Hongarije, opdroeg, gaf hij aan het laatstgenoemde collegie eene andere inrichting. Strekte de Raad van State vroeger meer tot eene soort van luister, nu werd hij tot mederegeeren geroepen [1]). Onder de opvolgende landvoogden was zijn invloed beurtelings groot en on-

---

[1]) Zie Mr. LENTING *Handb. voor de Vaderl. Gesch.* I, bl. 241 en 388.

beduidend. Na de Unie van Utrecht bleef hij der Spaansche regeering getrouw, en verloor hij zijne betrekking op de noordelijke gewesten.

Tijdens de republiek der Vereenigde Nederlanden bestond wel een Raad van State, doch spoedig verloor hij zijne hoedanigheid van regeeringsraad, om zich uitsluitend aan het defensiewezen te wijden. De eerste grond van het lichaam zooals het thans bestaat, werd bij de Staatsregeling van 1805 gelegd [1]). Onder de constitutie van dat jaar hadden de ministers, evenals onder die van 1806 »rang, zitting en delibereerende stem in den Staatsraad» [2]). Krachtens de Grondwet van 1814 vormde de Raad, op VAN HOGENDORP's voetspoor, een eigenlijk gezegd regeeringscollegie, hetwelk alle daden van de Souvereine waardigheid zou hebben te overwegen [3]). In 1815 werd deze redactie gewijzigd, gelijk zij thans nog luidt in art. 72 [4]). Bij de grondwetsherziening van 1848 werd het behoud van den Raad krachtig bestreden. Dit was niet te verwonderen, nu de herziening in het algemeen en de invoering der ministerieele verantwoordelijkheid in het bijzonder tegen eene

---

[1]) Art. 44 en 45 Staatsr. 1805. [2]) Art. 49 Const. 1806.

[3]) Art. 32 Grw. 1814. »*De Souvereine Vorst pleegt alle de daden van de Souvereine waardigheid, na de zaak in overweging te hebben gebracht bij den Raad van State.*

»*Hij alleen beslist en geeft telkens van zijn genomen besluit kennis aan den Raad.*

Aan het hoofd der stukken wordt gesteld: »*De Souvereine Vorst der Vereenigde Nederlanden, den Raad van State gehoord*», *enz.*

[4]) »*De Koning brengt ter overweging bij den Raad van State alle voorstellen door hem aan de Staten-Generaal te doen, of door dezen aan hem gedaan, alsmede alle algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den Staat en van zijne koloniën en bezittingen in andere werelddeelen.*

»*Aan het hoofd der uit te vaardigen wetten en bevelen wordt melding gemaakt, dat de Raad van State deswege is gehoord.*

»*De Koning neemt wijders de gedachten van den Raad van State in over alle zaken van algemeen of bijzonder belang, waarin hij zulks noodig oordeelt.*

»*De Koning alleen besluit en geeft telkens van zijn genomen besluit kennis aan den Raad.*»

persoonlijke regeering des Konings gekant waren. In de absolute monarchie is de Raad van State aangewezen den Vorst van advies te dienen in alle zaken, waarin hij het wenschelijk acht, met volkomen behoud van des Vorsten vrijheid om het advies al of niet op te volgen. Bij zulk eene regeering zijn de ministers even afhankelijke raadslieden, doch meer bijzonder met de uitvoering van de regeeringsmaatregelen belast. Zoo kon NAPOLEON I, van zijn standpunt terecht, zeggen: »Mon Conseil d'Etat est ma pensée en délibération, mes ministres sont ma pensée en exécution." Zoolang hier te lande het persoonlijk beleid des Konings zich, nu eens krachtig, dan weder zwak, wist te handhaven, behield de Raad van State zijne beteekenis als collegie van advies voor de persoon des Konings. Daarin bracht het jaar 1848 verandering. Want een zelfstandig ministerie, dat krachtens zijn werkkring tevens geroepen is den Koning te adviseeren, kan moeilijk samengaan met het behoud van een ander collegie, hetwelk zijne raadgevingen, buiten het ministerie om, tot den Koning zou richten. De regeering stelde echter in 1848 hoogen prijs op het behoud van den Raad van State, en de oppositie zwichtte voor de overweging dat zij, om dit collegie te weren, het geheele tweede Hoofdstuk der Grondwet zou moeten verwerpen [1]).

De Koning is voorzitter van den Raad van State; hij benoemt de leden; de Prins van Oranje heeft, zoodra hij den achttienjarigen leeftijd vervuld heeft, van rechtswege zitting en brengt eene raadgevende stem uit. De verdere samenstelling en regeling der werkzaamheden van den Raad wordt aan de wet overgelaten [2]). Aan dit voorschrift heeft de wet van 21 Dec. 1861 (Stbl. No.

---

[1]) Zie Aanteekening No. VI.

[2]) Art. 71 Grw. »*Er is een Raad van State, welks samenstelling en bevoegdheid worden geregeld door de wet.*

»*De Koning is voorzitter van den Raad en benoemt de leden.*

»*De Prins van Oranje heeft echter, nadat zijn achttiende jaar is vervuld, zitting van rechtswege en eene raadgevende stem.*»

129) voldaan. Wij willen hier eenige oogenblikken bij haren inhoud stilstaan.

Behalve uit den Koning en den Prins van Oranje, bestaat de Raad uit eenen Vice-president en veertien leden. Verder kan de Koning aan de overige prinsen van zijn Huis, wanneer zij meerderjarig zijn (volgens het burgerlijk recht) zitting en eene raadgevende stem verleenen. Eindelijk kunnen nog vijftien Staatsraden in buitengewonen dienst benoemd worden. Voor dezen zoowel als voor de gewone leden is de leeftijd bepaald op vijf en dertig jaren. De buitengewone worden gekozen uit de zoodanigen, die bewijzen hebben gegeven hetzij van bekwaamheid in zake van wetgeving of bestuur, hetzij van bekendheid met de aangelegenheden der koloniën. Zij genieten geene bezoldiging, maar kunnen opgeroepen worden, om deel te nemen aan bepaalde werkzaamheden. Het doel van deze bepaling is, »om zonder financieel bezwaar en overgroote uitbreiding van het bestendig personeel, de deuren van den Raad te openen voor elk, wiens medewerking in bijzondere gevallen, door den Koning heilzaam wordt geoordeeld» [1]). De betrekking van gewoon lid van den Raad van State is niet alleen onvereenigbaar met die van geestelijke, advocaat, notaris of zaakwaarnemer, maar ook met elke »openbare bediening». Voor het overige wordt de Raad bijgestaan door eenen secretaris, referendarissen en commiezen [2]).

Reeds onder de werking der vorige Grondwet stelden sommigen als eisch eener goede organisatie van den Raad voor, de inrichting in afdeelingen, waarvan elke tot een of meer deelen van het staatsbestuur in betrekking zou staan. Op dien eisch heeft de wet gelet, en de indeeling in sectiën voorgeschreven. Krachtens de wet van 21 December 1861 moesten de leden daarvan elkander op bepaalde tijden afwisselen. Daarin is verandering gebracht bij de wet van 28 Juni 1881 (Stbl. N°. 123) [3]). Ongerekend de afdeeling, belast met het onderzoek der geschillen van bestuur, is

[1]) THORBECKE, *Aanteek.* I, blz. 173.

[2]) Voor de beide laatste betrekkingen schrijft de wet het afleggen van een examen voor, hetwelk bij kon. besluit van 28 Juni 1862 (Stbl. N°. 135) geregeld is.

[3]) Zie het Kon. Besluit van 16 November 1881 (Stbl N° 177).

de Raad thans verdeeld in evenveel afdeelingen, als er ministeriën zijn. De Koning wijst aan in welke afdeeling een nieuw benoemd lid zitting zal hebben. Hij kan de samenstelling der afdeelingen steeds wijzigen, na ingewonnen advies van den Raad van State. De vroeger voorgeschreven periodieke afwisseling voor de leden der afdeelingen, met uitzondering van die der afdeeling voor de geschillen van bestuur, is derhalve nu vervallen.

De hoofden der ministerieele departementen kunnen de vergaderingen bijwonen, behalve die van de afdeeling voor de geschillen van bestuur. Zij nemen nooit deel aan de stemming over of de vaststelling van 's Raads advies.

Wat den werkkring van den Raad van State betreft, hij *moet* gehoord worden over alle ontwerpen van wetten en van algemeene maatregelen van inwendig bestuur. Mocht dit verzuimd zijn, dan ontbreekt de verbindende kracht.

Voorts moet het advies van den Raad worden ingewonnen omtrent vernietiging van besluiten der Provinciale of Gedeputeerde Staten of van plaatselijke verordeningen, [1]) alsmede in alle gevallen, waarin het door de wet wordt voorgeschreven [2]).

Hij *kan* gehoord worden, telkens wanneer de Koning het noodig mocht oordeelen. Ook dan echter wordt de overweging bij den Raad aanhangig gemaakt door de ministers, na machtiging des Konings [3]). Uit dit voorschrift blijkt duidelijk, hoe ver onze wetgeving verwijderd is van de opvatting van den Raad als een collegie, ten behoeve van de persoon des Konings ingesteld.

De Raad is bevoegd den Koning voorstellen te doen omtrent onderwerpen van wetgeving en bestuur. Eene verplichting van dien aard, gelijk in Frankrijk, berust niet op hem. Men meende, niet ten onrechte, dat de ministers minder gaarne de ontwerpen van den Raad zouden ontvangen, om deze dan ook door leden

---

1) Art. 22 der wet van 21 Dec. 1861 (Stbl. N°. 129).

2) B. v. art. 62 der wet van 28 Aug. 1851 (Stbl. N°. 125) en art. 23 der wet van 12 Juli 1855 (Stbl. N°. 102).

3) Art. 28 der wet van 21 Dec. 1861 (Stbl. N°. 129).

van den Raad te hooren verdedigen, dan dat zij zelven hunne denkbeelden door hunne ambtenaren lieten uitwerken en zelven de verdediging op zich namen.

Om nu niet te gewagen van het aandeel, hetwelk den Raad in den zoogenaamden Regeeringsraad toekomt, waarover wij op blz. 71 hebben gehandeld, dient hier melding te worden gemaakt van dat gedeelte der administratieve rechtspraak, waarmede de Raad van State in verband is gebracht.

Terwijl het burgerlijk recht, het handelsrecht daaronder begrepen, de betrekkingen regelt, welke voorvloeien uit het onderling verkeer der burgers, inzonderheid uit hun streven om hunne economische behoeften te bevredigen en tot kapitaalvorming te geraken, terwijl het strafrecht de negatie van het recht met straf bedreigt, regelt het administratief recht de betrekkingen van den Staat, deze in den ruimsten zin opgevat, tot de burgers, zoover hij besturend optreedt. Uit de toepassing der bestuursmaatregelen vloeien geschillen voort, van de eigenlijke rechtsgeschillen onderscheiden, als niet loopende over het mijn en dijn of over schending der strafwet, maar over de doelmatigheid, wenschelijkheid, juistheid der toepassing van maatregelen, door het staatsgezag in het algemeen belang genomen. Tegenover deze toepassing kan de ingezetene of het bestuur geen *recht*, alleen zijn *belang* doen gelden. Een loteling is b. v. door den militieraad voor de militie aangewezen, naar hij vermeent ten onrechte; hij kan in hooger beroep komen bij Gedeputeerde Staten. Een ingezetene vraagt aan het gemeentebestuur vergunning om eene fabriek op te richten, welke bij de wet onder de gevaarlijke, schadelijke of hinderlijke is gerangschikt. Van de uitspraak van Burg. en Weth. is beroep op den Koning. Gedeputeerde Staten vinden geene termen om eene gemeentelijke begrooting goed te keuren, of zij bevelen vermeerdering van het aantal lagere scholen. In beide gevallen kan de gemeente zich tot den Koning wenden. Zoo worden geschillen van bestuur tusschen provinciën door den Koning beslist. Het is duidelijk, dat in al de gevallen waar het geschil loopt over de vraag, of een bestuursmaatregel op de juiste wijze wordt toegepast, waar men dus met de waardeering van *belangen* heeft te doen, als geschillen van bestuur, bij de administratie te huis behooren.

Meer samengesteld wordt het onderwerp, wanneer een rechtsgeschil zich vastknoopt aan de vraag omtrent het belang. Veelvuldig zijn de gevallen, waarin b. v. de betaling eener geldsom nauw samenhangt met de uitwijzing van een administratief geschil. Op dit onderwerp komen wij later terug. Thans zij het voldoende te vermelden dat de regeering in de 27 ontwerpen tot herziening der Grondwet in 1848 voorstelde, den Raad van State te belasten met de administratieve rechtspraak, voorzoover zij den Koning is opgedragen. Dit voorstel werd niet overgenomen door het ministerie, hetwelk de herziening tot stand heeft gebracht; ook heeft het geene plaats gevonden in de wet van 21 December 1861 (Stbl. N°. 129). Niettemin vermeende de wetgever den Raad van State eenigermate aan administratieve rechtspraak dienstbaar te moeten maken. Vóór deze wet was een grondig en onpartijdig onderzoek niet voldoende gewaarborgd; de minister, die het koninklijk besluit ter beslissing uitlokte, en moeilijk persoonlijk de zaak in hare bijzonderheden kon onderzoeken, liep gevaar eenzijdig te worden voorgelicht. Nu men in dit bezwaar trachtte te voorzien, zonder zoover te willen gaan van de beslissing aan den Raad van State op te dragen, kwam men tot eene transactie. Eene afzonderlijke afdeeling van den Raad, »voor de geschillen van bestuur» geheeten en samengesteld uit den Vice-president van den Raad als Voorzitter en vier leden, is aangewezen om het geschil hetwelk aan 's Konings beslissing onderworpen is, te onderzoeken. Binnen een door den Vice-president te bepalen termijn kunnen de belanghebbenden hunne stukken en memoriën inzenden, terwijl zij in de gelegenheid worden gesteld op een nader aan te wijzen dag hunne zaak zelve toe te lichten of door gemachtigden te doen toelichten. Daarna maakt de afdeeling een ontwerp van een koninklijk besluit op, houdende eene beslissing van het geschil. Dit ontwerp, van 's koningswege aan den minister gezonden, tot wiens departement de zaak behoort, wordt in den regel bekrachtigd. De regeering is daartoe echter niet *verplicht*. Zij kan van het ontwerp afwijken; alsdan moet echter in de Staatscourant zoowel het ontwerp als het definitieve koninklijk besluit worden opgenomen, met het rapport van den minister aan den Koning, waarbij de redenen worden aangegeven waarom de minister eene afwijking van het advies der afdeeling noodzakelijk oordeelt.

Zelfstandige administratieve rechtspraak aan den Raad van State op te dragen zou, naar het ons voorkomt, niet met de Grondwet strijden. Uit hare geschiedenis blijkt namelijk zoowel dat het »de Koning alleen besluit» (art. 72, al. 4) niet doelt op deze rechtspraak, als dat men meende met de in 1848 in de Grondwet opgenomen zinsnede omtrent de wettelijke regeling van den Raad, de gelegenheid te openen hem met administratieve rechtspraak te belasten. Ook is het weglaten van de in de Grondwet van 1815 voorkomende woorden: »Hij (de Koning) ontslaat dezelve (de leden) naar welgevallen» toe te schrijven aan de mogelijkheid dat de Raad zelfstandige rechtsmacht zou erlangen. Voor dat geval wenschte men, gelijk bij de rechterlijke macht, aan de leden onafzetbaarheid te kunnen verzekeren.

Deze zelfstandige administratieve rechtspraak zou vooral gewenscht zijn voor de administratieve *rechts*geschillen, welke eene behoorlijke regeling, gelijk zij thans ontberen, zeer van noode hebben.

§ 4. De Rekenkamer [1]).

Het beheer der geldmiddelen is reeds van ouds aan toezicht onderworpen geweest. Filips *de Stoutmoedige*, die, door zijn huwelijk met de rijke Vlaamsche erfdochter, heer werd van Vlaanderen, had in 1386 te Rijssel, in navolging van zijne Bourgondische Rekenkamer, een Gerechtshof opgericht, waaraan tegelijk met de handhaving van het recht, het toezicht over de geldmiddelen was opgedragen. Onder de regeering van zijnen zoon Jan *Zonder Vrees* werden die werkzaamheden gescheiden; het Gerechtshof werd naar Oudenaarden verplaatst; de Rekenkamer bleef te Rijssel. Onder Filips *den Goede* werd te 's-Gravenhage eveneens eene Rekenkamer opgericht (1446), welke echter in 1463 met die van Brussel vereenigd werd [2]). Karel *de Stoute* hief de Rekenkamers van Rijssel en Brussel op, en droeg aan eene afdeeling van den te Mechelen gevestigden Hoogen Raad het beheer der geld-

---

[1]) Art. 176, 1e lid, »*Er is eene Algemeene Rekenkamer, welker samenstelling en taak door de wet worden geregeld.*»

[2]) Zie Mr. Lenting, *Handboek der Vad. Gesch.* I bl. 386.

middelen op. Onder KAREL V kwam eindelijk de Raad van financiën tot stand, die met den Geheimen Raad en den Raad van State een der belangrijkste regeeringscollegiën vormde [1]). Hij bevorderde vooral de eenheid in het bestuur der geldmiddelen, daar de drie Rekenkamers, van Rijssel, Brussel en 's-Gravenhage, weder door MARIA VAN BOURGONDIË opgericht, aan dezen Raad rekenplichtig waren. In de eerste jaren van de Republiek der Vereenigde Nederlanden was aan den Raad van State het toezicht op het beheer der geldmiddelen opgedragen. In 1607 werd eindelijk de Rekenkamer der Generaliteit opgericht, waartoe elke provincie twee afgevaardigden benoemde. Hare taak was het te zorgen, dat elke provincie hare *quota* betaalde; verder was zij belast met het toezicht op de ontvangsten der inkomende en uitgaande rechten, met het nazien der rekeningen van den ontvanger-generaal en van de bijzondere ontvangers der generaliteitsmiddelen. Eindelijk hield zij het oog op de uitbetalingen van de ordonnantiën (bevelschriften tot betaling) van den Raad van State en van al de jaarwedden en soldijen en bestuurde zij de aanbestedingen van openbare werken.

Toen in 1798 de zelfstandigheid der Provinciën verdween en daarmede alle haar bezittingen en inkomsten, maar tevens ook hare schulden, aan de Staatskas werden gebracht, werd het bestuur over »den ontvang der Nationale inkomsten en de beheering der betalingen» opgedragen aan vijf »Commissarissen der Nationale Tresorie.» Dezen werden benoemd en ontslagen door het Uitvoerend Bewind.

Volgens de Grondwetten van 1801 en 1805 bestond er een Raad van Financiën, samengesteld uit drie leden.

In de Grondwet van 1806 wordt voor het eerst weder gewag gemaakt van eene »Nationale Rekenkamer» (art. 45). De leden daarvan werden benoemd door het Vertegenwoordigend Lichaam uit eene door het collegie opgemaakte voordracht van zes personen, nadat de Koning hieruit drie personen had geschrapt.

De Rekenkamer zooals zij thans bestaat, wordt het eerst gevonden in de Grondwet van 1814 (art. 120).

---

[1]) Zie Mr. LENTING, *Handboek der Vad. Gesch.* I blz. 388.

Hare roeping is het, toezicht te houden over de ontvangsten en de uitgaven van den Staat; zij beoordeelt of de cijfers waarheid bevatten, en zorgt dat er geene uitgaven gedaan worden, welke niet bij wet of koninklijk besluit zijn vastgesteld, of die de daarvoor uitgetrokken posten overschrijden. Zij treedt niet in eene beoordeeling, of de uitgaven al dan niet tot 's lands belang gestrekt hebben; maar zij toetst de juistheid van die welke gedaan zijn, aan de begrooting. Komen zij daarmede overeen, dan worden zij »verevend.» In het tegenovergestelde geval keurt de Rekenkamer haar niet goed. Tevens oefent zij een nauwkeurig toezicht op alle ontvangsten uit. De Grondwet omschrijft in breede omtrekken haren werkkring, door te bepalen, dat de Staatsrekening, alvorens zij aan de Staten-Generaal wordt overgelegd, aan hare goedkeuring is onderworpen [1]).

Een collegie, waaraan eene zoo belangrijke financieele taak is opgedragen mag geen gevaar loopen, hare zelfstandigheid tegenover de regeering te verliezen. Daarom wordt 's Konings recht van benoeming der leden beperkt tot de keuze uit een drietal, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal [2]). Verder brengt het onafhankelijk karakter van de Rekenkamer mede, dat hare leden voor hun leven worden benoemd, en dat zij niet afgezet kunnen worden, dan tengevolge eener rechterlijke uitspraak, noch ontslagen, dan op eigen verzoek, alsmede dat hunne bezoldiging door de wet wordt geregeld [3]).

Tot dus verre wordt de Rekenkamer nog beheerscht door de wet van 5 Oct. 1841 (Stbl. N°. 40) [4]), een uitvloeisel van art. 200 der Grondwet van 1840. Volgens haar bestaat zij uit zeven leden. De voorzitter wordt door den Koning benoemd, die ook

---

[1]) Art. 122. »*De verantwoording van de staatsuitgaven en ontvangsten over elk dienstjaar wordt, onder overlegging van de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening, aan de wetgevende macht gedaan.*»

[2]) Art. 176. 2e lid. »*Bij het openvallen eener plaats in deze Kamer zendt de Tweede Kamer der Staten-Generaal eene opgave van drie personen aan den Koning, die daaruit kiest.*»

[3]) Ibid. 3e en 4e lid. »*De leden der Rekenkamer worden voor hun leven aangesteld. Hunne bezoldiging wordt door de wet geregeld. — Het 2de lid van art. 163 is op hen van toepassing.*»

[4]) Gedeeltelijk herzien bij de wet van 20 Juli 1870 (Stbl. N°. 123).

den secretaris aanstelt uit eene door de Rekenkamer zelve op te maken voordracht van drie personen.

De voorzitter, de leden en de secretaris moeten den ouderdom van dertig jaren bereikt hebben, en mogen geen ander ambt bij hunne betrekking bekleeden, noch leden van de Staten-Generaal, en van de Provinciale Staten of gemeenteraden zijn.

De bevoegdheid der Rekenkamer strekt zich, behalve tot hetgeen wij boven mededeelden, ook uit tot het doen van voorstellen aan den Koning betrekkelijk verbetering of bezuiniging in het geldelijk beheer, tot het geven van inlichtingen aan de ministers, tot het maken van bedenkingen met betrekking tot de overeenkomsten door het Rijk aan te gaan, en tot het opstellen van een jaarlijksch verslag over den toestand van 's Rijks financiën.

Eenige pogingen om eene nieuwe rekenwet, ook wel comptabiliteitswet genoemd, tot stand te brengen, zijn niet met gunstigen uitslag bekroond. Daartoe heeft verschil omtrent de opvatting van art. 122. 2 der Grw. [1]) medegewerkt. Terwijl sommigen daarin lezen dat de Staten-Generaal moeten onderzoeken of de uitgaven binnen de grenzen der begrooting zijn gebleven, vermeenen anderen dat aan de Kamers de bevoegdheid toekomt, de doelmatigheid te beoordeelen der uitgaven, welke binnen de grenzen der begrooting zijn gedaan. In het eerste geval zou de vereffening der uitgaven, een even uitgebreide als in bijzonderheden afdalende arbeid, worden opgedragen aan eene vergadering welke daartoe geheel ongeschikt is. In het andere geval zou geene regeering de onmisbare mate van vrijheid bezitten, aangezien elke minister gevaar zou loopen, wellicht na verloop van geruimen tijd, getroffen te worden door een votum, hetwelk uitsluitend van waardeering der doelmatigheid of wenschelijkheid zou afhangen. Thans plegen de Staten-Generaal de door de Rekenkamer opgemaakte Staatsrekening, gelijk vóór 1848, voor kennisgeving aan te nemen. De Rekenkamer doet uitspraak in de zaken der comptabiliteit, zonder aan de bevelen der regeering onderworpen te zijn. Verschil tusschen deze en de Rekenkamer kan, als het niet wordt bijgelegd, alleen door de wet worden beslist. Voor onwettige uitgaven blijft de minister, op wiens bevel zij geschied zijn, verantwoordelijk.

---

[1]) »*Het slot der rekening wordt door de wet vastgesteld.*»

§ 5. Ambtenaren.

Om den geregelden gang van het bestuur te bevorderen zijn in elken staat personen noodig, die in rang verschillende, allen een eigen werkkring in het groote raderwerk hebben. Ook hier geldt de algemeene regel van verdeeling van arbeid.

Ambtenaren zijn zij, die staats-, provinciale- of gemeentelijke ambten bekleeden. In het eerste geval heeten zij rijks-, in het andere provinciale- of gemeentelijke ambtenaren. Zij worden nu eens door den Koning, dan weder door collegiën, als Staten-Generaal, Provinciale of Gedeputeerde Staten, of gemeentebesturen, een andermaal door de ministers of andere ambtenaren, benoemd.

Zoover de benoeming aan de kroon is opgedragen, is zij eene regeeringsdaad, waarvoor de ministers verantwoordelijk zijn.

In den regel is het noodig, dat hij, die benoemt, voorgelicht worde. Wie daarmede belast is, wordt òf door de wet aangewezen, bv. door de wet op de rechterlijke organisatie, welke aan de rechtbank de aanbeveling van hare leden en van de kantonrechters opdraagt, òf wel de regeering draagt dit op aan dezen of genen ambtenaar. Zoo is bijv. de Commissaris des Konings belast met het geven van inlichtingen omtrent hen, die naar een burgemeesterschap dingen. In allen gevalle is het de minister, die den Koning in het hoogste ressort inlicht, en deze of gene persoon ter vervulling eener betrekking voordraagt. Voor hooge staatsbetrekkingen gaat de voordracht uit van den ministerraad, omdat daarin vooral de ministerieele verantwoordelijkheid betrokken is. Aan de benoeming toch van zulke staatsambtenaren is der regeering veel gelegen, omdat zij van hen, meer dan van de ondergeschikten, ondersteuning kan en mag verwachten [1]).

---

[1]) Volgens het reglement van 1854 worden de volgende staatsambtenaren benoemd op voordracht van den ministerraad:

1. De leden van de Hooge Collegiën van Staat, genoemd in het IIde hoofdstuk der begrooting, en de Directeur van het Kabinet des Konings.

2. De gezanten bij vreemde hoven.

3. De president, de procureur-generaal en de advocaten-generaal van den Hoogen Raad; uit de door de Tweede Kamer voorgedragen candidaten voor dat collegie doet de ministerraad eene voordracht.

Het ligt in den aard der zaak, dat bij de benoeming van sommige betrekkingen de staatkundige richting in aanmerking komt. Zoo is bij het volgen van eene liberale staatkunde met betrekking tot de koloniën, eene benoeming van een behoudsman tot Gouverneur-Generaal iets zeer onwaarschijnlijks. Tusschen zulk een ambtenaar en de regeering zijn onophoudelijk te veel punten van aanraking, dan dat niet overeenstemming in politieke beginselen gewenscht, ja zelfs noodzakelijk is. In den regel is dit echter niet het geval. Het is naar ons gevoelen geen juist beginsel, bijv. bij benoemingen voor de rechterlijke macht partijbelang te laten gelden. Zulke ambtenaren toch behoeven niet tot de partij, die aan het bewind is, te behooren, om naar eed en geweten te handelen. Dit geldt ook van alle betrekkingen, welke met de staatkunde niet in verband staan, het allermeest voor die van wetenschappelijken aard. Daarvoor worden slechts geschiktheid en bekwaamheid gevorderd, en de regeering is genoegzaam verantwoord, wanneer zij alleen daarop het oog vestigt. Evenmin mag persoonlijke ingenomenheid of weerzin of toegeven aan den drang van vriendschap bij benoemin-

---

4. De president en de advocaat-fiscaal van het Hoog Militair Gerechtshof.
5. De presidenten en de procureurs-generaal der gerechtshoven.
6. De commissarissen des Konings in de provinciën.
7. De curatoren van 's Rijks Universiteiten.
8. De burgemeesters van de gemeenten boven 50.000 zielen.
9. De commandanten der schutterij in deze gemeenten.
10. De commandant van de zeemacht in Ned. Indië.
11. De bevelhebbers der legerkorpsen.
12. De president der Nederlandsche Bank.
13. De Gouverneur-Generaal van Nederl.-Indië.
14. De gouverneurs der overige koloniën.
15. De vice-president van den Raad van Indië.
16. De president van het Hoog Gerechtshof in Nederl. Indië.
17. De commandant van het leger in Nederl. Indië.
18. De president der Nederl. Handelmaatschappij.

Wellicht is dit reglement van orde voor den ministerraad, hetwelk door de regeering (zie blz. 118) niet op nieuw aan de Staten-Generaal is overgelegd, ook in dit onderwerp gewijzigd. Ook de benoemingen in de Orde van den Nederl. Leeuw gaan van den ministerraad uit.

gen in het spel komen. Vooral het nepotisme is gevaarlijk, omdat daarbij het persoonlijk belang van dezen of genen sollicitant en diens familiebetrekking boven het staatsbelang wordt gesteld.

Een eerste vereischte om tot eene landsbediening benoemd te kunnen worden, is dat men Nederlander zij. Hierop echter worden door de Grondwet uitzonderingen geduld, gelijk wij gezien hebben [1]). Buiten de bepalingen der wet van 4 Juni 1858 (Stbl. No. 46), kunnen dus geen vreemdelingen tot landsbetrekkingen benoemd worden, ten ware zij door naturalisatie of wetsduiding Nederlanders zijn geworden. Voor het overige is ieder Nederlander, zonder aanzien van rang of stand, tot de verschillende betrekkingen benoembaar.

De Staat heeft het recht, van hen, die zich voor eene landsbediening aanmelden, te vorderen, dat zij bewijzen geven van geschiktheid en bekwaamheid. Op dien grond is de instelling van staatsexamens in het algemeen aanbevelenswaardig, daar zij onpartijdigheid bij het doen van benoemingen bevordert. Zoo bekomt men tegenwoordig aanspraak, om bij de posterij geplaatst te worden, of tot notaris, rijksontvanger, of ontvanger van de registratie benoemd te worden, ten gevolge van het afleggen van een examen in de vakken, waarvan de kennis voor die betrekking een vereischte is. Over de examens voor de diplomatie spraken wij reeds boven [2]).

Ten opzichte van een gelijktijdig bekleeden van verschillende ambten geldt het koninklijk besluit van 5 Nov. 1851 (Stbl. No. 141). Een rijksambtenaar mag naast het zijne geen ander rijksambt bekleeden, waarvan de bezoldiging, waaronder ook de gewone en buitengewone inkomsten en voordeelen zijn begrepen, *f* 300 te boven gaat, dan met machtiging des Konings; evenmin mag de rijksambtenaar eenig ambt aannemen, dat uit de provinciale of gemeentelijke of waterschapskas bezoldigd wordt, indien de benoeming zelve niet door den Koning geschiedt. Geschiedt dit niettemin, dan wordt hij beschouwd als rijksambtenaar zijn ontslag te hebben gevraagd.

Op elken ambtenaar rusten verplichtingen, nu eens algemeene,

---

[1]) Zie boven, blz. 49. [2]) Zie boven, blz. 124 en 125.

dan weder bijzondere. De eerstgenoemde zijn de zoodanige welke uit eene eerlijke en nauwgezette plichtsopvatting voortvloeien. De andere zijn het gevolg van bijzondere instructiën, welke den ambtenaar worden gegeven en op zijnen werkkring van toepassing zijn. Ieder ambtenaar is verplicht eerlijk en trouw zijne bediening te vervullen; hij bedenke, dat de betrekking niet ten zijnen behoeve is ingesteld maar ten behoeve van den Staat en in het algemeen belang; van hem worden dus eene groote en onophoudelijke werkzaamheid en ondersteuning van het staatsgezag gevorderd. Eene regeering, die het wel meent met het belang van den Staat, zal het den ijverigen ambtenaar niet ten kwade duiden indien hij hare aandacht vestigt op de leemten en gebreken, welke hem bij de waarneming zijner betrekking in het oog zijn gevallen. »Het staatsbestuur moet niet in beweging gebracht worden door instrumenten, die lijdelijk bewogen worden, maar door denkende wezens» [1]). Alleen kan de regeering met recht eischen, dat hij, die zich daartoe geroepen voelt, de noodige bescheidenheid in acht neme.

Mag een ambtenaar oppositie maken? Men make onderscheid. Indien oppositie maken gelijk staat met opzetten tegen de regeering, waaraan hij onderdanigheid is verschuldigd, dan voorzeker moet deze vraag ontkennend beantwoord worden. Maar iets anders is de vraag, of de ambtenaar — en hiermede bedoelen wij niet alleen den burgerlijken ambtenaar, maar ook de officieren van het leger en de vloot — niet bevoegd is zijne staatkundige gevoelens, ook dan, wanneer deze in strijd zijn met de richting der regeering, openbaar te maken, of hij niet de klippen die vermeden moeten worden, mag aanwijzen, en de grieven opsommen, welke hij tegen het gevolgde regeeringsbeleid koestert. Beiden, de burgerlijke en de militaire ambtenaar blijven staatsburgers.

De ambtenaar, die geroepen wordt, deel uit te maken van de Volksvertegenwoordiging, staat op een vrijer standpunt; hij kan in die hoedanigheid het beleid der regeering veroordeelen, of haar met een votum van vertrouwen bejegenen. Hij is dan geen ambtenaar, maar Volksvertegenwoordiger.

---

[1]) DE BOSCH KEMPER, t. a. p., bl. 408.

De meeste ambtenaren leggen een eed af. Voor sommige zijn de bewoordingen voorgeschreven bij de wet [1]); voor andere wordt de eedsformule overgelaten aan dengene, die den eed afneemt [2]). Weder voor anderen wordt de eed in eene bijzondere instructie uitgedrukt [3]).

Bij rekenplichtige ambtenaren wordt, als middel om bij mogelijk wanbeheer de door den Staat te lijden schade te verhalen, eene borgstelling geëischt, die òf in een zeker bedrag aan geld, dat gedeponeerd wordt, òf in eene hypotheek op daarvoor bepaaldelijk aangewezen vaste goederen, òf in eene inschrijving op het grootboek der nationale schuld, òf in personeele cautie bestaan kan.

Wat den duur der waarneming van de betrekking aangaat, met uitzondering van de kantonrechters, de leden der rechtbank en der gerechtshoven, van den Hoogen Raad en van de Rekenkamer, worden de ambtenaren tot wederopzegging benoemd. Voor sommige zelfs heeft de wet een zekeren termijn bepaald [4]). Zij, die dus niet voor hun leven worden benoemd, kunnen ten allen tijde worden ontslagen. Maar ook daarmede moet de regeering met de meest mogelijke behoedzaamheid, rechtvaardigheid en eerlijkheid te werk gaan. Alleen billijke redenen mogen gelden, en daaronder rangschikken wij bijv. ongeschiktheid ten gevolge van hoogen ouderdom, gemis aan aanleg en geschiktheid ook zonder hoogen ouderdom, oneerlijkheid, wangedrag. Op willekeurige wijze mag geen ontslag worden verleend. Maar voor het geval, dat eene der

---

[1]) Zie bijv. voor den vice-president en de leden van den Raad van State art. 9 van de wet van 21 Dec. 1861 (Stbl. N°. 129), en voor den secretaris en de referendarissen art. 17. Zie voor burgemeesters de Gemeentewet art. 65 juncto 39, enz.

[2]) Zie bijv. voor de inspecteurs van het lager en middelbaar onderwijs en de leden der schoolcommissiën en commissiën van toezicht art. 49 van de wet op het midd. onderwijs, en art. 71 der wet op het lager onderwijs van 17 Aug. 1878.

[3]) Bijv. voor den Commissaris des Konings. Zie art. 1 van het koninklijk besluit van 27 Sept. 1850 (Stbl. N°. 62.)

[4]) Bijv. voor de burgemeesters, die voor zes jaren worden aangesteld, art. 59 Gemeentewet. Zij zijn echter dadelijk herbenoembaar.

bovengenoemde oorzaken aanwezig is, mag de regeering ook niet uit persoonlijke consideratiën achterlijk blijven, om den ongeschikten of oneerlijken ambtenaar door een meer geschikten te doen vervangen. De Staat is geen armverzorger; noch het belang van de persoon, noch dat van zijn gezin mogen daarbij in aanmerking komen. Het algemeen belang gaat boven het bijzonder belang.

De meeste betrekkingen worden bezoldigd. Er zijn echter, die niet bezoldigd worden, of alleen op vergoeding van reis- en verblijfkosten aanspraak geven. Sommige bezoldigingen moeten, ofschoon de benoeming van den Koning uitgaat, uit eene andere dan 's Lands kas bestreden worden; bij andere heeft het tegenovergestelde plaats. Zoo wordt de burgemeester door den Koning benoemd, terwijl de gemeentekas voorziet in zijne bezoldiging; zoo worden de griffiers van de Eerste en Tweede kamer der Staten-Generaal door de Kamers zelve benoemd, maar hunne bezoldiging wordt op de staatsbegrooting uitgetrokken. Bij sommige betrekkingen eischt de Grondwet, dat de bezoldiging door de wet geregeld worde, met name bij de rechterlijke macht en de Rekenkamer [1]. Voor het overige is het een attribuut van het uitvoerend gezag des Konings, dat hij de bezoldigingen der ambtenaren en collegiën bepaalt [2]. Deze regeling geschiedt op voordracht van den minister door koninklijke besluiten.

Al deze bezoldigingen worden op de staatsbegrooting gebracht [3], en zijn dus in haar geheel, aan het oordeel der Staten-Generaal onderworpen, die bevoegd zijn, wanneer daarbij de grenzen van

---

[1]) Zie art. 61, 2e lid. »*De wet regelt de bezoldiging van de ambtenaren der rechterlijke macht.*»

Art. 176, 3e lid. »*Hunne* (nl. van de leden der Rekenkamer) *bezoldiging wordt door de wet geregeld.*»

[2]) Art. 61, 1ste lid. »*De Koning . . . regelt de bezoldiging van alle collegiën en ambtenaren, die uit 's lands kas worden betaald.*»

[3]) Art. 61, 3e lid. »*De Koning brengt de bezoldiging op de begrooting der staatsbehoeften.*»

een zuinig beheer worden overschreden, hunne goedkeuring er aan te ontzeggen. Zelfs wordt in sommige wetten het bedrag vastgesteld, dat de Koning *minstens* als tractement moet toekennen. Zie bijv. art. 52 der wet op het Hooger Onderwijs. Zoo ook bij art. 26 der wet van 1878 op het Lager Onderwijs, waar het minimum wordt aangegeven voor het door den gemeenteraad vast te stellen tractement der onderwijzers.

De Grondwet gaat uit van het beginsel, dat de ambtenaren aanspraak hebben op pensioen [1]), d. i. aan den ambtenaar, die gedurende een zekeren tijd gediend, of een zekeren leeftijd bereikt heeft, kan eene vergoeding worden toegekend. De wet bepaalt den duur van den diensttijd. Vóor dien tijd den dienst vrijwillig verlatende, verliest de ambtenaar zijne aanspraak op pensioen [2]).

Reeds in 1846 heeft de wet van 9 Mei van dat jaar (Stbl. N°. 24) het pensioenwezen geregeld. Bij de wet van 3 Mei 1851 (Stbl. N°. 49) en laatstelijk bij de wet van 21 Mei 1873 (Stbl. N°. 64) is het herzien en gewijzigd. Volgens de gewijzigde bepalingen van die wet heeft de ambtenaar, die vijf en zestig jaren oud is, of in en door de uitoefening zijner functiën, of ter zake van die uitoefening wonden of gebreken bekomen heeft, waardoor hij ongeschikt wordt den Staat langer te dienen, en eindelijk hij, die na tienjarigen dienst ten gevolge van ziels- en lichaamsgebreken niet meer in staat is, zijn ambt waar te nemen, aanspraak op pensioen, welke aanspraak echter verloren gaat, indien iemand binnen den gestelden termijn zijn ontslag neemt, of wegens wangedrag of lijf- en onteerende straffen ontslagen wordt, of indien hij zijnen post eigendunkelijk heeft verlaten [3]).

---

[1]) Art. 61, 4e lid. »*De pensioenen der ambtenaren worden door de wet geregeld.*»

Deze bepaling werd niet gevonden in de Grondw. van 1840.

[2]) Dit is niet toepasselijk op degenen, die ten gevolge van in 's Lands dienst bekomen lichaamsgebreken de betrekking hebben moeten verlaten.

[3]) Volgens de pensioenwet moet de ambtenaar gedurende vijf jaren telken jare $^1/_5$ van zijn tractement — en bij bevordering gedurende vier jaren telken jare $^1/_4$ van het verhoogde tractement aan het Rijk afstaan. Deze bijdragen maken een afzonderlijk fonds uit, dat beheerd wordt door eenen raad van bestuur, bestaande uit 5 leden en een secretaris, allen door

De ambtenaar, wiens betrekking opgeheven wordt, en dientengevolge een eervol ontslag verkrijgt, heeft aanspraak op eene gedeeltelijke vergoeding wegens het gemis der vroeger door hem genoten bezoldiging, indien hij zijn recht op pensioen nog niet kan doen gelden. Hij bekomt dan wachtgeld. Doch ook, afgezien van het geval van opheffing der betrekking, kan een ambtenaar om andedere redenen op wachtgeld worden gezet, b. v. wegens ziekte, of tijdelijke verhindering van waarneming. Het kon. besluit van 24 Juli 1869 (Stbl. No. 142), hetwelk het bedrag der wachtgelden regelt, bepaalt onder anderen, dat het kon. besluit, waarbij de ambtenaar ontslagen wordt, de oorzaak moet uitdrukken. Ofschoon willekeur daardoor moeilijk gemaakt en de ambtenaar eenigszins beveiligd wordt tegen een ontslag, b. v. omdat zijne politieke richting aan de regeering ongevallig is, zouden wij toch het liefst zien, dat ook dit onderwerp bij de wet geregeld werd.

HOOFDSTUK III.

DE STATEN-GENERAAL.

Het denkbeeld eener deelneming van het volk aan de regeering is zeer oud. Reeds de Germaansche stammen hielden volksvergaderingen [1]). Onder de eerste Frankische koningen kwamen edelen en niet-edelen in het open veld bijeen om over hunne belangen te beraadslagen. Steeds ging men van het beginsel uit, dat het volk recht had mede invloed uit te oefenen op de regeering. De verandering welke de maatschappij, tengevolge van het leenstelsel onderging, bracht in de toepassing van dit beginsel eene wijziging. Toen de volksvergaderingen ophielden te bestaan, vond het gezag

den Koning benoemd. De ervaring heeft aangewezen dat deze bijdragen te hoog zijn. Ten einde zoowel wetenschappelijke voorlichting te erlangen aangaande den maatstaf dezer bijdragen, als om te kunnen voorzien in pensioenen voor weduwen en weezen, heeft de regeering Staatscommissiën benoemd, welke een belangwekkenden arbeid hebben volbracht. Tot dusver is echter door de regeering aan de voorstellen dezer commissiën geen gevolg gegeven.

[1]) Zie blz. 2.

van den Landsheer aanvankelijk eene natuurlijke beperking in het toenemend aanzien zijner leenmannen. Later ontstond, tengevolge van de macht en den rijkdom der steden, een natuurlijke band tusschen deze en den Landsheer. Voor de hulp, die zij hem verleenden tot bekostiging zijner staatshuishouding, eischten zij echter allerlei belangrijke privilegiën en rechten, waaraan zij niet slechts kracht ontleenden bij het verzet tegen de edelen, maar tevens bij de geleidelijke vorming van eenen afzonderlijken stand.

Wanneer in de Nederlandsche gewesten voor het eerst eene vertegenwoordiging òf der edelen òf der steden is ontstaan, kan moeilijk beslist worden. Zeker is het, dat zij van lieverlede ontstaan is; waarschijnlijk heeft het voorbeeld van hetgeen men elders zag, een grooten invloed uitgeoefend. Engeland toch bezat reeds in het begin der dertiende eeuw door zijn *Magna Charta* eene soort van Volksvertegenwoordiging. Holland en Zeeland, Vlaanderen en Brabant, onderhielden al vroeg handelsbetrekkingen met dat Rijk, en vreemd zou het niet zijn geweest, als de bewoners van die gewesten de vruchten van zulk een stelsel weldra hadden leeren waarderen. In het begin der veertiende eeuw zien wij dan ook in Brabant eerst het *Cortenbergsche* (1312) en daarna het *Waalsche Charter* (1314) verleenen, als zoovele Grondwetten in ruwe en grove omtrekken, waarbij eene representatie van edelen en steden in het leven geroepen werd. In chronologische orde volgt Gelderland, waar wij in dezelfde eeuw reeds van Landdagen gewag zien maken. De eerste en voornaamste aanleiding der Hoeksche en Kabeljauwsche twisten in het midden der veertiende eeuw moet gezocht worden in den eisch der steden, om invloed uit te oefenen op de regeering des Lands. In de vijftiende eeuw was in Vlaanderen, onder den Bourgondischen hertog JAN *Zonder Vrees*, het woord *États* bekend, terwijl in het verdrag tusschen JACOBA van *Beieren* en haren neef FILIPS van *Bourgondië* (3 Juli 1428) het woord *de drie Staten 's Lands* voorkomt.

Maar de Vertegenwoordiging, waarvan op die wijze de grond gelegd werd, en die ook in de volgende eeuwen onder den naam van Staten der provinciën optrad, was niet gelijk aan die welke thans bestaat. Zij was slechts Vertegenwoordiging van die standen, die bij machte waren geweest, om voor zich dat voorrecht te vorderen; eene *Volks*vertegenwoordiging was zij allerminst.

Het begrip daarvan behoort meer aan de nieuwere tijden. Het ontwikkelde zich met het staatsburgerschap, met het constitutioneele stelsel. [1])

Wat de Staten-Generaal der voormalige Republiek van de Vereenigde Nederlanden betreft, zij vormden geene vertegenwoordiging in den zin, waarin haar wij thans opvatten; daartoe ontbrak het voornaamste karakter, de wetgevende macht. Wij behoeven daarbij dus niet stil te staan; alleen merken wij hier op, dat hunne oorsprong dagteekent uit den tijd toen FILIPS van *Bourgondië* heer was van de Nederlanden. Zoolang de gewesten door verschillende Landsheeren geregeerd werden, bestond voor hunne oproeping nog geene noodzakelijkheid. Eerst toen de meeste gewesten onder de macht van den zoo even genoemden hertog geraakt waren, wordt van de *États-Généraux* gewag gemaakt (1475.) Deze waren echter niet anders dan eene gelijktijdige vereeniging van de gewestelijke Staten op eene en dezelfde plaats. Zij maakten toen ook nog niet éen staatslichaam uit, en beraadslaagden niet *en corps:* er werden geene algemeen verbindende besluiten genomen; geen gemeenschappelijke voorzitter leidde de vergadering; geen secretaris vóerde de pen. Eerst in het laatst van 1576, in het heetst van het verzet tegen Spanje, vormden de Staten-Generaal zich als een regeeringscollegie, dat de door het gemeenschappelijk gevaar bedreigde Vereenigde Gewesten vertegenwoordigde. Toen werd ook de behoefte gevoeld aan eenen voorzitter en griffier, terwijl tevens een reglement van orde ontworpen werd [2]).

Niet alle volken zijn rijp voor het Vertegenwoordigend stelsel. Waar de algemeene volksontwikkeling nog veel te wenschen overlaat, zal òf de regeering alleen de taak op zich nemen,

---

[1]) Zie blz. 2.

[2]) Zie daarover Mr. LENTING in NIJHOFF'S *Bijdragen voor Vaderl. Gesch. en Oudh.*, deel IV, bl. 15 en 47, naar aanleiding van de *Hist. des États Génér. par* TH. JUSTE.

om voor de behoeften van den Staat te zorgen, òf wel eene vertegenwoordiging van slechts enkele standen mogelijk zijn. Dáár echter, waar de burgers zich van hunne rechten en verplichtingen bewust zijn, waar het begrip van het staatsburgerschap heerscht, wordt eene nationale Vertegenwoordiging eene behoefte.

Dit stelsel beveelt zich van vele zijden aan. De ervaring van alle tijden heeft het geleerd, hoe licht het gezag de grenzen zijner bevoegdheid gaat overschrijden. Eerst dan, wanneer eene schier dagelijksche aanraking met de regeering de Vertegenwoordiging in staat stelt, om op elk gevaar, dat van die zijde dreigt, een waakzaam oog te houden, en door herinnering aan opgelegde verplichtingen haar te dwingen, binnen hare grenzen te blijven, wordt het voor de regeering eene onmogelijkheid, zonder verscheuring der Grondwet, zich van den weg van eer en plicht te verwijderen.

Waakt alzoo de Vertegenwoordiging tegen misbruik van het gezag in 't algemeen, hare roeping brengt ook mede, de miskende belangen der burgers te behartigen. Zal hij, wiens eer of belang door de regeering gekrenkt is, zich bij deze alleen moeten vervoegen tot herstel zijner grieven? — Inderdaad, hij zou weinig troost vinden. Neen, hij vervoege zich dan bij die macht, welke in staat is, zijn belang te ondersteunen, en met kracht te handhaven.

Maar ook voor de regeering biedt het vertegenwoordigend stelsel groote voordeelen aan. Zij toch bestaat uit eenige weinige personen, die ieder een of meer takken van het staatsbestuur beheeren. Hoe uitstekend en talentvol die mannen ook zijn; hoe berekend ook het hoofd van den Staat moge zijn voor de groote en moeilijke taak, welke op zijne schouderen rust; al worden hij en zijne ministers ook nog zoo krachtig door bekwame ambtenaren ondersteund, het is niet mogelijk op al de belangen van den Staat steeds het oog gevestigd te houden, of met de duizendvormige schakeering van behoeften, die elk oogenblik oprijzen, bekend te zijn. Eene Vertegenwoordiging daarentegen bestaat uit vele personen, die uit alle oorden des lands te zamen komen. De bekendheid met het gewest hunner inwoning strekt tot voorlichting der regeering, terwijl men bovendien van eene talrijke vergadering eene grootere verscheidenheid van kennis en voorlichting kan verwachten, dan van de regeering, die uit een klein getal personen bestaat,

en meestal door de oogen van ondergeschikte ambtenaren moet zien. Op deze wijze stelt de Vertegenwoordiging haar in de gelegenheid hare roeping te volbrengen.

In dit zoo, dan volgt daaruit, dat een eerste vereischte van de Volksvertegenwoordiging is, dat zij zooveel mogelijk eene waarheid zij; geen aandrang mag door de regeering worden uitgeoefend; de kiezers moeten zoo vrij mogelijk zijn. Werkt de regeering, zij het dan ook zijdelings, op de verkiezingen, niet anders dan bederf zal de vrucht zijn. Bovendien, moge het al der regeering gelukken, personen in de Staten-Generaal te brengen, die zich als gehoorzame dienaars kenmerken, vroeg of laat zal dit spel met de hoogste rechten des volks haar duur te staan komen.

Een ander vereischte is eene onafhankelijke Vertegenwoordiging, en daarom is het wenschelijk, dat de zoodanigen, die door hun ambt in al te nauwe betrekking staan tot de regeering, geen zitting hebben. De leden moeten den moed hebben, zich tegen de regeering te verzetten, en hare handelingen te gispen. Aan den anderen kant behoort de regeering het onafhankelijke karakter harer bestrijders te waardeeren, wanneer namelijk de aanvallen binnen de perken van welvoeglijkheid en parlementaire vormen blijven.

Is onafhankelijkheid van den vertegenwoordiger een vereischte, in niet mindere mate worden eerlijkheid en bekwaamheid van hem gevorderd. De parlementaire strijd ontaardt zoo licht in een jachtmaken op den ministerieelen zetel. Wie met zulke bedoelingen in de Vertegenwoordiging zitting neemt, is meer op eigen voordeel dan op het algemeen belang bedacht. Maar ook bekwaamheid wordt gevorderd. Het lid der Staten-Generaal moet bekend zijn met de behoeften der natie en met de wetgeving des lands, om een oordeel te kunnen vellen over de maatregelen der regeering.

Ook behoort gewaakt te worden, dat de Vertegenwoordiging niet onderworpen worde aan gewoonte en sleur, dat de band, welke haar met de kiezers verbindt, niet worde verbroken. Daartoe strekt de periodieke aftreding, welke niet alleen strekt om de kiezers telkens in de gelegenheid te stellen, dezen of genen Vertegenwoordiger, over wien zij niet tevreden zijn, te doen vervangen, maar ook een middel kan wezen, om in de Vertegenwoordiging nieuwe en meer jeugdige elementen te brengen. De ouderdom is langzaam en schroom-

vallig; mannen in de kracht huns levens hebben meer moed om hunne overtuiging uit te spreken, en meer voortvarendheid, om, wanneer de behoefte gevoeld wordt, op hervormingen aan te dringen.

Bovenal is het de roeping der Staten-Generaal mede te werken tot den geleidelijken vooruitgang der maatschappij, waaruit zij zijn gesproten en waarvan zij het beeld behooren te vormen. Sedert in 1848 de laatste overblijfselen der standen, als van staatswege bevoorrechte maatschappelijke klassen, zijn weggevaagd, beweegt de vooruitgang zich in de richting van staatkundige en economische gelijkstelling. »Gelijkstelling — schrijft mr. S. VAN HOUTEN [1]) — niet in dien zin, dat genivelleerd worde wat de natuur ongelijk heeft gemaakt, maar als beginsel van de staatkundige en maatschappelijke organisatie, ten doel en gevolg hebbende, dat er geene andere bron van ongelijkheid dan de natuur zelve overblijve, dat alle belangen gelijkelijk invloed hebben op de wetgeving, en dat de in de natuur van mensch en maatschappij wortelende ongelijkheid niet door voorrechten of voordeelen worde vergroot. Gelijkheid van recht zonder aanzien van geboorte, sekse of bezit; gelijke aanspraak op ontwikkeling van aanleg en krachten; wegneming van den druk, dien het verworven bezit op het economische leven uitoefent. Als gevolg van een en ander, omkeering der economische verhoudingen in dien zin, dat de *arbeid* de *leidende*, het *kapitaal* (met inbegrip van grondbezit) de *ondergeschikte* factor worde; dat niet meer het loon van den arbeid worde teruggebracht tot de minimumgrens van het strikt noodige tot levensonderhoud, maar het loon van het kapitaal tot de minimumgrens, waar het motief tot sparen en uitleenen zou gaan ontbreken. Werd aldus het tijdperk der *ijzeren loonwet* gesloten en vervangen door dat der ijzeren *rentewet*, dan is het duidelijk, dat bij vrije concurrentie en onbelemmerde opleiding voor alle takken van arbeid, het nog, tengevolge van de ongelijkheid van aanleg en werkkracht, overblijvend verschil in waarde van ieders arbeid geen grond voor zoo groot verschil in inkomsten zou zijn, als de tegenwoordige toestand van het economische leven medebrengt."

In ons tijdperk zijn nu eenmaal de economische en maatschappelijke verhoudingen en vraagstukken op den voorgrond getreden.

---

[1]). De crisis. Vragen des Tijds, April 1883, blz. 2.

Staten-Generaal, die zich daarom niet bekommeren of ze slechts door den nood gedwongen en gebrekkig behartigen, loopen thans groot gevaar hunne aanspraak op den naam van *Volks*vertegenwoordiging te verliezen.

Eene Vertegenwoordiging, welke hare roeping goed begrijpt, is streng in haar oordeel, streng in de bewaking van 's Lands rechten. Zonder aanzien des persoons valt zij de regeering aan, wanneer deze aan haren plicht te kort doet, of het vertrouwen der natie mist, maar ook verdedigt zij haar met kracht, wanneer zij onverdiend wordt aangevallen. Eene Vertegenwoordiging, welke de gehoorzame dienaresse is der regeering, zou de dood zijn der constitutioneele beginselen. Eene ondersteuning *quand même* van de regeering door de meerderheid is even rampzalig, en de regeering die dit verlangt, is slechts op eigen belang bedacht. De Vertegenwoordiging moet zijn als een krijgsman op zijn post, voor wien het wachtwoord klinkt: »voor Koning en Vaderland.» Maar aan de andere zijde zijn parlementaire vormen uitgevonden, om daarmede de hardheid van den aanval te bekleeden. In eene beschaafde maatschappij wordt steeds van die vormen gebruik gemaakt, en het geeft eene pijnlijke gewaarwording, wanneer hartstocht of gekrenkt eergevoel de grenzen der welvoeglijkheid doet overschrijden.

§ 1. Samenstelling der Staten-Generaal.

De Staten-Generaal bestaan uit twee deelen, n. l. de *Tweede* en de *Eerste Kamer* [1]). Eene dergelijke indeeling vindt men ook elders; in Engeland *the House of Commons* en *the House of Lords*; in Frankrijk en België *la Chambre des Députés* en *le Sénat*: in Pruisen *das Haus der Abgeordneten* en *das Herrenhaus*, enz.

De Grondwet van 1814, waarbij voor het eerst na 1795 weder de naam van *Staten-Generaal* voorkwam, kende, gelijk de vroegere staatsregelingen, slechts ééne Kamer. Aan VAN HOGENDORP schijnt echter het denkbeeld toegelachen te hebben, aan een gedeelte — en wel één vierde — een meer bestendig karakter te geven, ten einde daarin een tegenwicht te vinden tegen het gevaar eener gedurige afwisseling der leden van het overige gedeelte, waardoor, ten ge-

---

[1]) Art. 75. »*De Staten-Generaal zijn verdeeld in eene Eerste en Tweede Kamer.*»

volge van het ontwaken van politieken hartstocht, zoo licht eene der regeering vijandige richting in den boezem der Vertegenwoordiging zich kon openbaren. Dit permanent karakter van het vierde gedeelte zocht hij in de erfelijkheid der leden of in eene benoeming voor het leven [1]. De Grondwet van 1814 huldigde een dergelijk beginsel, toen zij den Souvereinen Vorst de bevoegdheid gaf, eene wet voor te dragen, waardoor de Ridderschappen der provinciën in de Staten-Generaal zouden vertegenwoordigd worden [2], zoodat naast eene Vertegenwoordiging der burgerij eene van de aristocratie zou staan. De Grondwet van 1815 daarentegen riep, vooral ten believe der Zuid-Nederlanders, de Eerste Kamer in het leven. Bij de Grondwetten van 1815 en 1840 werden de leden der Eerste Kamer door den Koning voor hun leven benoemd, en gekozen uit de zoodanigen, die òf door belangrijke diensten, òf door hooge geboorte, òf door rijkdom, tot de aanzienlijkste ingezetenen behoorden.

De Eerste Kamer kan uit tweeërlei oogpunt worden beschouwd. Zij kan namelijk het uitvloeisel zijn van het bestaan eener min of meer op zich zelve staande machtige maatschappelijke klasse, gelijk b. v. in Groot-Brittannië. Ook kan zij de vrucht zijn van staatkundige overwegingen, met name van de behoefte aan eene Kamer, welke in tweeden aanleg over de wetsvoorstellen oordeelt. Hier te lande was de geboorte-aristocratie niet van genoegzame beteekenis, om uit haar eene afzonderlijke afdeeling der Vertegenwoordiging te vormen; de Eerste Kamer is dus ten onzent steeds eene Kamer van revisie geweest. In 1848 heeft het groote moeite gekost hare samenstelling te regelen. Daarbij werd vaak, gelijk in 1815, gewaagd van een »tegenwicht tegen overijling en tegen de overheersching van het democratisch beginsel," van een »bolwerk, aangelegd om de kroon te omringen en alle partijen te doen afstuiten." Het ligt echter voor de hand, dat, afgescheiden van het gevaar voor overijling, hetwelk aan onzen landaard een niet zeer dreigend karakter ontleent, uit dit oogpunt de samenstelling beter aan de kroon ware verbleven. Een Eerste Kamer, bestanddeel der *Volks*vertegenwoordiging, kan immers moeilijk tegelijkertijd als een dam tegen de Volksvertegenwoordiging wor-

---

1) Art. 24 van de *Schets* van VAN HOGENDORP. 2) Art. 58 Grondw. 1814.

den aangemerkt. De verwerping van wetsvoorstellen, ook om redenen daarbuiten gelegen, de aanneming van motiën van wantrouwen en andere staatkundige uitingen der Tweede Kamer, vaak van overgrooten invloed op het beleid van 's lands zaken, bereiken natuurlijk de Eerste Kamer niet; zij is buiten machte daartegen hetzij een dam,' hetzij een bolwerk te vormen. Wat het onderwerp beheerschte, was de behoefte aan eene Kamer van tweeden aanleg, die kon verhoeden, dat de besluiten van eene enkele Kamer, onder welke omstandigheden ook genomen, omstandigheden welke de onthouding van 's Konings bewilliging misschien zeer konden belemmeren, bindende kracht zouden erlangen.

Moeilijk was het antwoord te geven op de vraag, op welke wijze deze Kamer zou worden samengesteld. Men kon de keuze opdragen aan hen die kiesgerechtigd zijn voor de Tweede Kamer en tevens enge grenzen stellen aan de verkiesbaarheid, of wel den kring der verkiesbaren zoo ruim mogelijk trekken, doch de keuze opdragen aan een afzonderlijk lichaam; dit lichaam kon dan hetzij speciaal voor deze verkiezing worden samengesteld, hetzij genomen worden uit de reeds bestaande staatsrechtelijke collegiën; eindelijk kon men het een en het ander doen, door zoowel een vast collegie met de keuze te belasten, als den kring der verkiesbaren te beperken. Aan het laatstgenoemde stelsel gaf de Grondwet de voorkeur, toen zij aan de Provinciale Staten de keuze opdroeg en deze tevens beperkte tot de hoogstaangeslagenen.

De eigenlijke grond dezer beslissing zal ook ditmaal wel gezocht moeten worden in den invloed, welken de economische en maatschappelijke toestanden en verhoudingen op de regeling van het staatsgezag plegen uit te oefenen. [1]) De rechtstreeksche verkiezing der Tweede Kamer werd beschouwd als »een sprong in het duister», waarbij echter licht viel op het gevaar, hetwelk deze Kamer zou opleveren van eenzijdige behartiging van naar verandering hakende belangen der minvermogenden en der Vertegenwoordigers van het roerend vermogen. Daartegenover achtte men het raadzaam invloed toe te kennen aan het vaste, uit zijnen aard conservatieve bezit, met name het grondbezit. Heeft de ervaring thans voldoende geleerd, dat de Tweede Kamer geene vrees inboezemt

---

[1]) Gelijk ten aanzien van den census, blz. 54.

voor revolutionaire neigingen, mag men veeleer in haren kring de belangen van het grondbezit en van het kapitaal overwegende achten, niettemin heeft de ervaring tevens de wenschelijkheid aangetoond van de bestendiging der Eerste Kamer, wegens de versterking van het gezag, hetwelk door hare bekrachtiging aan de wet wordt verzekerd. Dit geldt inzonderheid die wetten, welke in de Tweede Kamer en daarbuiten door eene krachtige minderheid worden bestreden. Ook heeft de Eerste Kamer wel eens in tijden van opgewekten staatkundigen hartstocht medegewerkt om gevaarlijke proefnemingen te keeren. Aan den anderen kant loopt de Eerste Kamer, door hare verkiezing uit de hoogstaangeslagenen, gevaar, in tijden van ernstige hervorming een hinderpaal te worden, vooral met betrekking tot de betere verdeeling der algemeene lasten. Daarom zou het aanbeveling verdienen, met behoud van de Provinciale Staten als kiescollegie, den kring der verkiesbaren even ruim te trekken als voor de leden der Tweede Kamer.

Ofschoon de Staten-Generaal geroepen zijn het geheele volk te vertegenwoordigen, en de beide deelen één geheel uitmaken, heeft de Tweede Kamer den grootsten invloed, en bezit zij ook de uitgebreidste bevoegdheid. Door de wijze der verkiezing van hare leden, drukt zij meer dan de Eerste Kamer den algemeenen volksgeest uit, terwijl zij door hare meerdere rechten grooteren invloed uitoefent dan hare zusterafdeeling. Aan de Tweede Kamer komt het recht van enquête, van initiatief en van amendement toe, die ontzegd zijn aan de Eerste Kamer, en terwijl aan deze meer eene soort van toezicht is opgedragen over de besluiten van gene, geeft de Tweede Kamer meer den stoot aan wetgeving en regeeringsbeleid.

Het ledental der Tweede Kamer regelt zich naar het cijfer der bevolking. Bij de vroegere Grondwetten was dit getal vast bepaald [1]). Bij de gedurige verandering van het bevolkingscijfer is het wenschelijk dat het ledental der Vertegenwoordiging met het cijfer der bevolking eenigermate verband houde. De maatstaf welke door de gewijzigde Grondwet is aangenomen, eischt voor elke 45.000

---

[1]) Zie b. v. Art. 40 Staatsr. 1801; Art. 18 Staatsreg. 1805; Constit. Wetten 1806, afd. 4, art. 1; Art. 55 GW. 1814; Art. 79 GW. 1815; Art. 81 GW. 1840.

zielen één vertegenwoordiger [1]), zoodat de Tweede Kamer thans 86 leden telt. Reeds zagen wij, dat de leden rechtstreeks door stembevoegde kiezers worden gekozen [2]). Om aan het grondwettelijk voorschrift te voldoen, heeft de Kieswet vermeend te moeten bepalen, dat de tabel van de indeeling der kiesdistricten elke vijf jaren herzien zal worden. Het laatst heeft dit plaats gehad bij de wet van 26 Januari 1878 (Stbl. No. 5).

Geheel anders is het gesteld met de Eerste Kamer. Ten eerste wordt voor hare leden een vast getal bepaald en wel van 39 [3]). De commissie voor het ontwerpen der Grondwet had dit niet gedaan, maar voorgesteld het ledental op de helft van dat der Tweede Kamer te brengen, om het alzoo ook van het cijfer der bevolking afhankelijk te maken. Voorts wijkt de wijze van verkiezing harer leden af van die der andere Kamer [4]).

Wat de vereischten betreft voor het lidmaatschap van iedere Kamer, ook deze staan in nauw verband met haar karakter. Terwijl voor de leden der Tweede Kamer niet anders gevorderd wordt, dan dat zij Nederlanders zijn, het volle genot der burgerlijke en burgerschapsrechten bezitten, en den ouderdom van 30 jaren vervuld hebben [5]), moeten de leden der Eerste Kamer bovendien »behooren tot de hoogstaangeslagenen in de Rijks directe belastingen.» Om ook voor dezen eenen zekeren maatstaf aan te geven is voorgeschreven, dat elke provincie zoovele hoogstaangeslagenen

---

[1]) Art. 77, 1e lid. »*Het getal van de leden der Tweede Kamer wordt bepaald naar de bevolking, voor iedere* 45,000 *zielen één.*»

[2]) Zie boven blz 52 volg.

[3]) Art. 78, 1e lid. »*De Eerste Kamer bestaat uit* 39 *leden.*»

[4]) Art. 78, 5e en 6e lid. »*Zij worden verkozen door de Provinciale Staten in de volgende verhouding: N.-Brabant* 5 *; Gelderland* 5 *; Z.-Holland* 7 *; N.-Holland* 6 *; Zeeland* 2 *; Utrecht* 2 *; Friesland* 3 *; Overijsel* 3 *; Groningen* 2 *; Drente* 1 *; Limburg* 3.

»*Ingeval van vereeniging of splitsing van provinciën, voorziet dezelfde wet die dit beveelt, in de wijziging, welke daardoor in deze verhouding noodig zal worden bevonden.*»

[5]) Art. 79. »*Om tot lid der Tweede Kamer verkiesbaar te zijn, wordt alleen vereischt, dat men Nederlander, in het volle genot der burgerlijke en burgerschapsrechten zij, en den ouderdom van* 30 *jaar hebbe vervuld.*»

zal aanwijzen als de bevolking drieduizend-tallen bevat [1]). Verliest een lid der Staten Generaal gedurende den tijd zijner zitting zijne bevoegdheid, bijv. wanneer hij zijne staatsburgerlijke rechten verbeurt, of niet meer tot de hoogstaangeslagenen behoort, dan houdt hij rechtens onmiddellijk op lid der Staten-Generaal te zijn, en moet eene nieuwe keuze geschieden.

De leden der Staten-Generaal genieten geene eigenlijke bezoldiging. Aan de leden der Tweede Kamer wordt een schadeloosstelling van *f*2000 's jaars toegekend; zij hebben echter bovendien aanspraak op vergoeding der reiskosten, eens heen en terug, d. w. z. zij ontvangen die vergoeding alleen, wanneer zij opkomen voor de gewone opening der Staten-Generaal en bij het sluiten der zitting. De schadeloosstelling wordt niet genoten door hen, die gedurende de geheele zitting afwezig zijn gebleven [2]).

De leden der Eerste Kamer genieten alleen vergoeding van reis- en verblijfkosten [3]).

Van de leden der Tweede Kamer, die vier jaren zitting hebben, treedt elke twee jaren de helft af. Deze tweejaarlijksche verkie-

---

[1]) Art. 78, 3e en 4e lid. »*Zij moeten behooren tot de hoogstaangeslagenen in de Rijks directe belastingen.*

»*Het getal dezer hoogstaangeslagenen, waaruit zij worden gekozen, wordt in elke provincie zóo bepaald dat, op iedere drie duizend zielen één, die tevens de overige vereischten bezit om lid dezer Kamer te zijn, verkiesbaar is.*

»*Deze overige vereischten zijn dezelfde, welke voor de leden der Tweede Kamer worden gevorderd*».

[2]) Art. 85. »*De leden genieten tot vergoeding der reiskosten eens, heen en terug, voor elke zitting zoodanige som, als naar de afstanden door de wet zal worden geregeld.*

»*Als verdere schadeloosstelling wordt hun toegelegd eene som van f* 2000 *'sjaars.*

»*Deze schadeloosstelling wordt, voor den tijd der zitting niet genoten door hen, die gedurende de geheele zitting afwezig bleven.*»

[3]) Art. 86 5e lid. »*Zij genieten reis- en verblijfkosten volgens de wet.*»

De wet in dit art. evenals in het 1e lid van art. 85 bedoeld is die van 27 Mei 1849 (Stbl. no.17). Daarbij is bepaald, dat de leden der Eerste en Tweede Kamer genieten *f*0,75 per uur afstand, en dat aan de leden der Eerste Kamer bovendien wordt toegekend *f*8 per dag verblijfkosten.

zingen werken ongunstig. De wetgevende arbeid wordt er door gestoord, terwijl de kiezers slechts ten halve uitspraak kunnen doen. Eene aftreding der geheele Kamer om de drie jaren zou de voorkeur verdienen. Voor het lidmaatschap der Eerste Kamer is de duur op negen jaren gesteld, met driejaarlijksche periodieke aftreding van een derde gedeelte. Voor beide Kamers geldt het beginsel van herkiesbaarheid [1].)

De Grondwet noemt eenige betrekkingen op, welke niet tegelijk met het lidmaatschap der Staten-Generaal kunnen worden bekleed [2]). Daarin ligt niet opgesloten, dat degene die eene van deze betrekkingen vervult, niet verkiesbaar zou wezen. Het is voldoende dat hij haar heeft vaarwel gezegd, wanneer hij zitting neemt als lid der Vertegenwoordiging. De leden van den Hoogen Raad en van de Rekenkamer zijn uitgesloten, in de eerste plaats op grond dat de Tweede Kamer invloed oefent op de samenstelling dezer lichamen. De leden van het eerstgenoemde collegie verder, gelijk de procureur-generaal, wegens de taak, welke zij bij ambtsmisdrijven van leden der Staten-Generaal hebben te vervullen. Die der Rekenkamer tevens, omdat zij de Staten-Generaal voorlichten omtrent de staatsuitgaven. Zeer overtuigend kan men deze redenen moeilijk noemen. Immers, de invloed der Tweede Kamer op de benoeming kan de onafhankelijkheid van het eenmaal benoemde lid niet in gevaar brengen. Maakten de andere redenen de uitsluiting gewenscht,

---

[1]) Art. 81. »*De leden der Tweede Kamer hebben zitting gedurende vier jaren. — De helft van hen valt om de twee jaren af, volgens een daarvan te maken rooster. — De uitvallende zijn dadelijk weder herkiesbaar.*»

Art. 86. »*De leden der Eerste Kamer hebben zitting gedurende negen jaren. — Een derde gedeelte treedt om de drie jaren af, volgens een daarvan te maken rooster.' De uitvallende zijn dadelijk weder herkiesbaar* ... — De commissie van 17 Maart had voorgesteld, den duur der zitting zoo voor de leden der Tweede als voor die van de Eerste Kamer op drie jaren te bepalen; terwijl de meerderheid van de afdeelingen der Tweede Kamer voor dit collegie zes jaren wenschte te zien aangewezen.

[2]) Art. 91, 1e lid. »*De leden der Staten-Generaal kunnen niet tegelijk zijn leden of procureur-generaal van den Hoogen Raad, noch leden van de Rekenkamer, noch Commissaris des Konings in de provinciën, noch geestelijken, noch bedienaren van den godsdienst.*"

dan zouden zij in de wet op de rechterlijke organisatie en in de comptabiliteitswet hare juiste plaats vinden, omdat zij ontleend zijn aan de overweging, dat de plichten van den ambtenaar, niet die van den Volksvertegenwoordiger zouden kunnen lijden. De Commissarissen des Konings zijn uitgesloten omdat hun werkkring hen te zeer in beslag neemt; iets wat zonder twijfel ook bij andere ambtenaren voorkomt, en in dat geval eene bepaling in de provinciale wet of in de instructie voor deze hooge ambtenaren zou wettigen. De wetgever heeft zich dan ook te recht niet zoozeer aan het voorschrift van art. 91 gebonden geacht, dat hij het heeft opgevat als een verbod om andere ambtenaren van het lidmaatschap der Staten-Generaal uit te sluiten. Zoo heeft de wet van 21 Dec. 1861 (Stbl. no. 129) het lidmaatschap van den Raad van State onvereenigbaar verklaard met dat van de Volksvertegenwoordiging.

Ook de geestelijken en de bedienaren van den godsdienst vallen binnen het grondwettelijk verbod. Onder bedienaren van den godsdienst heeft men die personen te verstaan, welke, ofschoon kerkelijke bedieningen vervullende geen eigenlijken clerus vormen, gelijk bij de hervormde Genootschappen het geval is. Naar het schijnt, heeft inzonderheid vrees voor het overbrengen van godsdiensttwisten in 's Lands vergaderzalen tot deze uitsluiting geleid. Ook was men beducht voor den invloed, welken geestelijken voor hunne verkiezing zouden kunnen uitoefenen en voor hunne onderworpenheid aan bevelen eener kerkelijke macht. Naar het ons voorkomt, ware het beter geweest deze uitsluiting niet op te nemen. Immers, kerkelijke twisten zijn, onafhankelijk van de aanwezigheid van geestelijken, in onze Tweede Kamer inheemsch, gelijk zij bij het Nederlandsche volk steeds inheemsch zijn geweest. Den invloed, welken geestelijken voor eigen verkiezing zouden kunnen doen gelden, kunnen zij ten behoeve van niet-geestelijken aanwenden, gelijk de ervaring ruimschoots bevestigt. De vrees voor onderwerping aan eene kerkelijke overheid heeft slechts betrekking op de katholieke geestelijkheid. Het is moeilijk te ontkennen dat »het onuitwischbare teeken", waarmede de katholieke geestelijkheid is gestempeld, allerminst door eene wereldlijke macht kan worden te niet gedaan; doch uit dat oogpunt beschouwd zou krachtens art. 91 geen geestelijke van dit genootschap zitting kunnen nemen. Niettemin heeft de Tweede Kamer den 15den Juli 1880 vrijheid gevonden,

den heer SCHAEPMAN als lid toe te laten, op zijne verklaring dat hij ontslagen was van de feitelijke waarneming van het geestelijk ambt. In de werkelijkheid is de Grondwet dus ook in dit opzicht geen beletsel. Wenschelijk ware het, het vertrouwen op de kiezers zoover uit te strekken, dat deze uitsluiting kwam te vervallen.

Niet verkiesbaar zijn de ambtenaren die bij de verkiezing voorzitten in het centrale kiesbureau [1]). Vrees voor ongeoorloofden invloed op de verkiezing heeft tot deze bepaling geleid. eene beduchtheid welke niet van overdrijving is vrij te pleiten, wanneer men althans niet denkt aan de ten onzent gelukkigerwijze geenszins gewone opzettelijke vervalsching van stembriefjes.

De onvereenigbaarheid van het lidmaatschap der Staten-Generaal met den militairen dienst wordt niet zoover getrokken; de krijgsman blijft zijne betrekking behouden. Er wordt echter gevorderd, dat hij gedurende den tijd zijner zitting niet in actieven dienst blijve. Eerst nadat hij opgehouden heeft lid der Staten-Generaal te zijn, keert hij weder tot den actieven dienst terug [2]). De krijgsman is stipte gehoorzaamheid schuldig aan zijne chefs. »Wanneer zijn overste hem verlof weigert, zal hij zijne plaats in de Kamer niet kunnen innemen» [3]). Ook kon hij dáar onder eenen zekeren invloed verkeeren, die inbreuk zou maken op zijne onafhankelijkheid.

Tot meerderen waarborg van de zelfstandigheid des vertegenwoordigers strekt verder het voorschrift, dat de leden der Staten-Generaal, die tot een bezoldigd staatsambt benoemd, of tot eene hoogere betrekking bevorderd worden, verplicht zijn, het lidmaatschap van de Staten-Generaal neder te leggen, ofschoon zij weder

---

[1]) Art. 91, 3e lid. »*De ambtenaren, die ter verkiezing voorzitten, zijn binnen het district, waarin zij voorzitten, niet benoembaar.*»

[2]) Art. 91, 2e lid. »*Krijgslieden in werkelijken dienst, het lidmaatschap van eene der beide Kamers aanvaardende, zijn gedurende dat lidmaatschap van rechtswege op non-activiteit. Ophoudende lid te zijn, keeren zij tot den werkelijken dienst terug.*

Volgens de GW. van 1814 konden alleen hoofdofficieren van de land- en zeemacht tot leden van de Staten-Generaal worden benoemd.

[3]) Verslag der comm. van 17 Maart.

verkiesbaar zijn [1]). Het is toch geen ongewoon verschijnsel, dat regeeringen leden der oppositie door min of meer voordeelige betrekkingen tot zwijgen of tot het verzaken van hunne zelfstandigheid trachten over te halen. Ware het geoorloofd, om bij een dergelijk gunstbetoon zitting te blijven houden zonder eene hernieuwde verkiezing te ondergaan, het vertrouwen op 's Lands Vertegenwoordiging zou licht gefnuikt worden, terwijl bovendien de regeering het in hare macht zou hebben, deze in eene bureaucratie te doen ontaarden.

De Grondwet spreekt van een *bezoldigd staatsambt;* onbezoldigde betrekkingen vallen dus niet in deze categorie. Voor het overige is het onverschillig, van wien de benoeming uitgaat en uit welke kas — van den Staat, van de provincie of van de gemeente — de bezoldiging vloeit; genoeg is het, indien het eene landsbetrekking is, en dat deze bezoldigd wordt. De vraag heeft zich voorgedaan, of het burgemeesterschap onder deze bepaling valt. Na eenige weifeling hebben de Staten-Generaal een ontkennend antwoord gegeven, ofschoon het niet te ontkennen is, dat de burgemeester althans voor een deel landsambtenaar is. Aan den anderen kant wordt *herbenoeming* voor de toepassing van dit voorschrift gelijkgesteld met benoeming. Al kan bij herbenoeming moeilijk aan gunstbetoon worden gedacht, is het waar dat niemand een recht daarop kan doen gelden [2]).

De ministers zijn niet van het lidmaatschap der Staten-Generaal uitgesloten [3]).

Daarentegen heeft de practijk, op eene enkele uitzondering na, tot dusver de onvereenigbaarheid aangenomen. Of het raadzaam is, deze gewoonte te bestendigen, valt te betwijfelen. Het is waar, een beroep op Groot-Brittannië gaat in zoover niet op, als daar een minister, die geen lid is van een der beide Huizen, niet tot

---

[1]) Art. 91 4de lid. »*De leden der Staten-Generaal, een bezoldigd staatsambt aannemende, of bevordering in den staatsdienst verwervende, houden op leden der Kamers te zijn, maar zijn dadelijk weder herkiesbaar.*»

[2]) mr. J. T. BUYS. De Grondwet I blz. 523.

[3]) Art. 89 Grw. 1e lid. »*De hoofden der ministerieëele departementen hebben zitting in de beide Kamers. Zij hebben alleen eene raadgevende stem, ten ware zij tot leden der vergadering mochten benoemd zijn.*»

de zittingen wordt toegelaten. De vraag waarop het hier voornamelijk aankomt, is echter deze of de herkiezing, waaraan de leden der Kamer, die het ministerschap aanvaarden, zich als bezoldigde staatsambtenaren hebben te onderwerpen, niet geacht kan worden een maatstaf te zijn van het vertrouwen, door de kiezers in hen gesteld. »Niet-herkiezing – schrijft mr. S. VAN HOUTEN [1]) — der optredende ministers zou te zeer bewijs zijn van impopulariteit, dan dat het voor hen mogelijk zou zijn om de teugels van het bewind te blijven houden. Hierin ligt een afdoend motief voor de leiders eener partij, om niet ontijdig aan de regeering te willen komen, en diensvolgens niet onvoorbereid eene kabinetscrisis uit te lokken. De leiders zijn verplicht steeds voeling te hebben met de publieke opinie. Ook lichtvaardige toenadering tusschen verschillende fractiën wordt daardoor te keer gegaan; waar deze plaats vindt, moet zij slechts bezegelen wat in de algemeene overtuiging reeds is gerijpt.» Tevens zou het thans bestaande nadeel worden opgeheven dat de aftredende ministers niet zelden geruimen tijd, misschien voor altijd, van het lidmaatschap der Kamer blijven uitgesloten, en dientengevolge meer aan het behoud hunner portefeuille gehecht zijn, dan anders het geval zou wezen.

De leden, die hunne betrekking nederleggen, geven, wanneer de Kamer vergaderd is, daarvan bericht aan den voorzitter, anders aan de regeering, ten einde deze in de gelegenheid te stellen, tijdig eene nieuwe verkiezing uit te schrijven.

Elke Kamer onderzoekt zelve de geloofsbrieven der nieuwe leden en beslist, niet alleen de deugdelijkheid van deze stukken, maar ook die, welke in betrekking tot de verkiezingen zelve staan [2]), zij heeft zelfs in geval van twijfel de bevoegdheid, een onderzoek in te stellen naar de ongeoorloofde handelingen, die daarbij

---

[1]) De oorzaken van de zwakheid onzer ministeriën. *Vragen des Tijds* 1876 blz. 14.

[2]) Art. 93. »*Elke Kamer onderzoekt de geloofsbrieven harer nieuw inkomende leden, en beslist de geschillen, welke aangaande de geloofsbrieven of de verkiezing zelve oprijzen.*» — De geloofsbrief is het procesverbaal der verkiezing; bovendien wordt door het lid zelf behalve zijne geboorteacte, afgegeven eene verklaring, vermeldende alle openbare betrekkingen, die hij bekleedt.

hebben plaats gehad. »De Kamer is het hoogste gezag voor dat oordeel» [1]). De toelating, welke voortvloeit uit de goedkeuring der geloofsbrieven, opent voor den verkozene de gelegenheid zijne rechten als lid der Staten-Generaal uit te oefenen.

Het verschil van roeping tusschen de Eerste en Tweede Kamer brengt vanzelf mede, dat niemand te gelijkertijd lid kan zijn van de beide deelen der Staten-Generaal [2]). En daar voor de Tweede Kamer het ledental in verhouding moet zijn met het cijfer der bevolking, en dat der Eerste Kamer vast bepaald is, ligt het in den aard der zaak, dat iemand, die tegelijk op twee of meer plaatsen, hetzij voor de Tweede Kamer, of wel voor beide Kamers benoemd wordt, tusschen die benoemingen eene keuze moet doen [3]).

De leden der Staten-Generaal zijn niet door eenen lastbrief aan hunne kiezers gebonden; vrij in hunne overtuiging, kunnen en moeten zij hun gevoelen uitspreken, ook dan, wanneer het belang van het door hen vertegenwoordigd district niet in overeenstemming is met het algemeen belang. Wanneer zij zich als stemmachines laten gebruiken door invloedrijke kiezers, dan handelen zij in strijd met hunnen plicht, in strijd met de door hen plechtig bezworen Grondwet: »de leden stemmen elk volgens eed en geweten, zonder last of ruggespraak met hen, die benoemen» [4]). Daarmede is echter niet gezegd, dat overleg tusschen hen die candidaten voor of leden van de Vertegenwoordiging zijn en de kiezers moet zijn uitgesloten; want dezen behooren voor eene richtige keuze, ook bij periodieke aftreding, te weten, welke hoofdbeginselen door den candidaat worden beleden. Omgekeerd zou een lid, dat van die hoofdbeginselen afwijkt, zonder zijn mandaat neder te leggen, in eene onjuiste verhouding tot zijne kiezers komen.

De betrekking eindelijk van volksvertegenwoordiger is van te teederen aard, en te veel een bewijs van vertrouwen, dan dat zelfs de schijn op hem mag liggen, dat hij langs oneerlijke wegen invloed heeft uitgeoefend op zijne benoeming, of dat hij gedurende de

---

1) Woorden van THORBECKE, *Aant. op de Grondw.* I, blz. 268.

2) Zie Art. 88. »*Niemand kan tegelijkertijd lid der beide Kamers zijn.*»

3) Art. 80. »*Die tegelijk op meer dan eene plaats tot lid van de Eerste of van de Tweede Kamer of van beide Kamers is gekozen, verklaart, welke dier benoemingen hij aanneemt.*» 4) Art. 82 en 86, 3e lid.

waarneming zijner betrekking zich zal laten omkoopen. Ook tegenover de natie moet hij als een geheel onafhankelijk man kunnen staan. Daarom schrijft de Grondwet voor, dat ieder lid, behalve zijnen eed van trouw aan haar, eene plechtige verklaring aflegge, die de zuiveringseed wordt genoemd [1]).

In de Grondwet van 1815 was ten gevalle van de zuidelijke provinciën bepaald, dat de vergaderingen der Staten-Generaal in tijd van vrede, beurtelings om het andere jaar in eene stad der noordelijke of der zuidelijke provinciën plaats zouden hebben. Na de afscheiding van België moest dit van zelf vervallen. De Grondwet van 1840 zweeg over de plaats der bijeenkomst, en ook de gewijzigde Grondwet spreekt er niet van. Slechts voor één geval wijst de Grondwet de plaats der bijeenkomst aan, n.l. voor de inhuldiging des Konings (art. 50). Intusschen ligt het in den aard der zaak, dat de Staten-Generaal dáar bijeenkomen, waar de zetel der regeering is, en daarom vergaderen zij te 's Gravenhage, alwaar de zitting telken jare op den derden maandag in September geopend wordt.

---

[1]) Art. 83. »*Bij het aanvaarden hunner betrekking leggen zij, ieder op de wijze zijner godsdienstige gezindheid, den volgenden eed of belofte af.*

»»*Ik zweer (beloof) getrouwheid aan de Grondwet. Zoo waarlijk helpe mij God Almachtig! (dat beloof ik.)*»»

»*Alvorens tot dien eed of belofte te worden toegelaten, leggen zij den volgenden eed (verklaring en belofte) van zuivering af:*

»»*Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te worden benoemd, directelijk of indirectelijk aan geene personen, hetzij in of buiten het bestuur, onder wat naam of voorwendsel ook, eenige giften of gaven beloofd of gegeven heb, noch beloven of geven zal.*

»»*Ik zweer (beloof) dat ik, om iets hoegenaamd in deze betrekking te doen of te laten, van niemand hoegenaamd eenige beloften of geschenken aannemen zal, directelijk of indirectelijk.*

»»*Zoo waarlijk helpe mij God Almachtig! (dat verklaar en beloof ik).*»»

»*Deze eeden, beloften en verklaringen worden afgelegd in handen van den Koning, of in de vergadering der Tweede Kamer, in handen van den voorzitter, daartoe door den Koning gemachtigd.*

Art. 86, 3e lid. »*Zij* (de leden der Eerste Kamer) *leggen bij het aanvaarden hunner betrekking in handen van den Koning gelijke eeden (beloften en verklaring) af als voor de leden der Tweede Kamer zijn bepaald.*»

»Op den derden Maandag in September», de Grondwet laat op dit punt geen willekeur toe; zij schrijft voor, dat de Staten-Generaal ten minste éenmaal 's jaars bijeenkomen, en dat de gewone vergadering op den door haar bepaalden dag moet worden geopend [1]).

De regeering kan zich niet van hen ontslaan, en zij blijven zoolang bijeen als noodig is tot afdoening der zaken, en nooit minder dan twintig dagen [2]).

Iedere Kamer vergadert en beraadslaagt op zich zelve [3]). Op dezen regel zijn echter uitzonderingen, die het gevolg zijn van het staatkundig karakter der Staten-Generaal. Wanneer de Kamers toch als éene vertegenwoordiging van het geheele Nederlandsche volk optreden, dan komen zij in éene vergadering (in vereenigde zitting) bijeen.

Dit heeft o. a. plaats op den dag der opening van het nieuwe zittingjaar en bij de sluiting der werkzaamheden. Zoo wordt in een e vereenigde zitting de Koning gehuldigd [4]), de wetten op de voogdij, de curateele en het regentschap gemaakt [5]); zoo legt de Regent of de voorzitter van den Regeeringsraad zijnen eed af in eene vereenigde zitting der Staten-Generaal [6]), enz. Buiten de gevallen, waarin de Grondwet het beveelt, hebben geene vereenigde zittingen

---

[1]) Art. 95, 1ste en 2e lid. »*De Staten-Generaal vergaderen ten minste eenmaal 's jaars. — Hunne vergadering wordt geopend op den derden Maandag in September.*»

[2]) Art. 98, 2e lid. »*De gewone jaarlijksche vergadering blijft ten minste twintig dagen bijeen....*»

[3]) Elke Kamer heeft het recht haar eigen reglement van orde te maken. Het reglement van orde der Tweede Kamer, oorspronkelijk vastgesteld bij besluit van 5 Mei 1850, is geheel gewijzigd bij besluit van 18 Maart 1872. Daarna zijn in 1874, 1875, 1876 en 1878 nieuwe veranderingen gemaakt.

Nadat het reglement van orde, ten aanzien der wijze van behandeling van de twee wetsontwerpen betrekkelijk de militie en de schutterij, gewijzigd is bij besluit van 8 Maart 1882, is bij den aanvang van de zitting 1882/83 wederom een voorstel tot verandering ingediend. Het reglement van orde voor de Eerste Kamer is van 27 Febr. 1849, gewijzigd bij besluit van 27 Mei 1870; dat voor de vereenigde zitting van de beide Kamers van 23 April 1850.

[4]) Art. 50. [5]) Art. 36, 2de lid, 39, 41. [6]) Art. 45 en 47, 3de lid.

plaats, maar beraadslaagt elke Kamer op zich zelve. Zijn echter de beide Kamers in ééne vergadering vereenigd, dan brengt het karakter van de vertegenwoordiging mede, dat geen onderscheid gemaakt worde tusschen de leden. Zij zijn dan allen vertegenwoordigers der natie; de éenheid der Staten-Generaal moet dan vooral in het oog vallen; alsdan neemt de voorzitter der Eerste Kamer de leiding der vergadering op zich [1]).

In buitengewone gevallen schrijft de Grondwet eene verdubbeling van het ledental der Vertegenwoordiging voor. Ook hiervoor geldt de regel, dat het alleen plaats vindt in de door haar bepaalde gevallen. Zoo wordt eene oproeping der Staten-Generaal in dubbelen getale gevorderd voor het geval, dat bij het overlijden des Konings geen troonopvolger volgens de Grondwet aanwezig is, en de Staten-Generaal tot de benoeming van dezen moeten overgaan [2]). Zoo roept, ingeval de Koning niet in staat is, de teugels van het bewind te voeren, de boven door ons vermelde Regeeringsraad [3]) de Staten-Generaal in dubbelen getale op, om verslag te geven van 's Konings toestand [4]). In zulke buitengewone gevallen is versterking der Vertegenwoordiging noodzakelijk, ten einde aan de natie eenen bijzonderen waarborg te geven, dat hare belange nrichtig behartigd worden.

De vergadering der Staten-Generaal is het terrein, waarop de staatspartijen elkander ontmoeten, en zij onderling om de zegepraal van hare beginselen strijden. In Engeland schaart iedere partij zich onder éen hoofd, den *leader*, die door zijne parlementaire meerderheid boven de anderen uitmunt. Dit heeft het voordeel, dat de schakeering van kleuren, welke zich in eene partij openbaart, in hem tot een harmonisch geheel vereenigd wordt. Hier is echter aan de eene zijde evenmin een dwingend bevel gewettigd, als aan de andere zijde blindelings gehoorzamen, of zweren bij de woorden des meesters

---

[1]) Art. 103. »*Bij eene vereenigde zitting worden de beide Kamers als slechts eene beschouwd, en nemen hare leden naar willekeur door elkander plaats. — De voorzitter der Eerste Kamer heeft de leiding der vergadering.*»

[2]) Art. 24, 2de lid. [3]) Zie blz. 71. [4]) Art. 42.

verplicht is; er moet gemeen overleg heerschen onder de leden van de partij omtrent de gedragslijn in den parlementairen strijd. Terwijl de jongere en minder ervaren leden met de grootere ondervinding en kennis van hunne oudere ambtsbroeders winste doen, ontleenen dezen aan genen jeugdige kracht en frischheid van denkbeelden, en eene grootere mate van voortvarendheid. Deze gewoonte beveelt zich daarom te eerder aan, omdat het woordvoeren, behalve aan den leider, aan enkele der meest begaafde redenaars opgedragen kan worden, en het parlementair debat daardoor niet alleen in beknoptheid, maar ook in belangrijkheid zal winnen.

De opening der Staten-Generaal geschiedt door den Koning, of door eene commissie van zijnentwege. Op dezelfde wijze worden zij ook gesloten, wanneer de werkzaamheden zijn afgeloopen [1]). De gewoonte brengt echter mede, dat zoo de Koning de vergadering niet opent — meestal wordt zij door hem geopend — de minister van binnenlandsche zaken daartoe wordt gemachtigd. De sluiting geschiedt bijna altijd door dien minister op 's Konings last.

In alle constitutioneele staten brengt het gebruik mede, dat de Koning bij de opening eene rede houdt, *troonrede* geheeten, waarin de toestand van het land en zijne betrekkingen met de vreemde mogendheden besproken worden, en waarin tevens melding gemaakt wordt van wetsvoordrachten, door de regeering in te dienen. Vroeger bracht het gebruik mede, dat één antwoord van wege de beide Kamers den Koning werd aangeboden. Het ontwerp-antwoord der Tweede Kamer werd aan de Eerste ter bekrachtiging gezonden. Het verschil van staatkundige richting in de beide takken der Staten-Generaal veroorzaakte daarbij dikwijls groote moeilijkheden. Niet altijd kon de Tweede Kamer hare wenschen voor den troon des Konings brengen, of met genoegzame kracht op hervorming aandringen. Daarom is men van die gewoonte afgeweken,

---

[1]) Art. 98, 1ste lid. »*De vergadering der Staten-Generaal wordt in vereenigde zitting der beide Kamers, door den Koning of door eene commissie van zijnentwege geopend. Zij wordt op dezelfde wijze gesloten, wanneer hij oordeelt, dat het belang van het Rijk niet vordert, de vergadering langer bijeen te houden.*»

en biedt elke Kamer afzonderlijk haar adres van antwoord den Koning aan [1]).

Brengt het gebruik mede, dat de troonrede den toestand des lands schildert en eene toezegging inhoudt van wetsvoordrachten, niet minder vordert de gewoonte, dat de leden bij het beraadslagen over het ontwerp-adres van antwoord de staatkundige richting van de regeering bespreken. Zulke discussiën zijn vaak van het hoogste belang, omdat daaruit de verhouding van de regeering tot de Vertegenwoordiging opgemaakt kan worden. Zij zijn als het ware de thermometer van de kracht der regeering en der oppositie.

De rede, die bij de sluiting gehouden wordt, geeft een overzicht van de werkzaamheden, welke door de Staten-Generaal zijn verricht.

Zooals wij boven aanteekenden, moeten de Staten-Generaal ten minste twintig dagen bijeen blijven. Vooreerst merken wij hierbij op, dat het koninklijk recht om de Kamers te ontbinden, door deze bepaling niet beperkt wordt. Hij behoudt die bevoegdheid, zooals wij straks zullen nagaan [2]). Ten andere willen wij hier wijzen op het tot dusverre gevolgd gebruik, om de vergadering niet te sluiten, dan kort vóor den dag, waarop de nieuwe Kamer bijeenkomt, alzoo eenige dagen vóor den derden Maandag in September, al zijn de werkzaamheden lang vóor dien tijd afgeloopen. Vóór de sluiting wordt de vergadering der Staten-Generaal slechts geschorst, waarvan het voordeel is, dat zij, als er in dien tusschentijd nog werkzaamheden te verrichten zijn, niet buitengewoon behoeft opgeroepen te worden.

Met betrekking tot de benoeming van den voorzitter wijkt onze wetgeving af van hetgeen elders plaats vindt. Immers in andere Staten benoemt de Vertegenwoordiging zelve haren voorzitter en haar bureau. Hier geschiedt het door den Koning [3]). Er is

---

[1]) Art. 113. »*Andere voordrachten, dan voorstellen van wet, kunnen door elke Kamer afzonderlijk aan den Koning worden gedaan.*»

[2]) Art. 98, 2de lid. »*De gewone jaarlijksche vergadering blijft ten minste twintig dagen bijeen, tenzij de Koning gebruik make van het recht in art.* 70 *omschreven.*

[3]) Bij de constitutioneele wetten van 1806 (afd. IV, art. 3) was de Raadpensionaris de levenslange voorzitter van het Wetgevend Lichaam. Ten gevolge van de weigering van R. J. SCHIMMELPENNINCK, om die

echter op dit punt verschil tusschen de beide Kamers. Terwijl de Tweede Kamer voor die betrekking eene voordracht van drie personen maakt, waaruit de Koning eene keuze doet [1]), wordt de voorzitter der Eerste Kamer rechtstreeks door hem benoemd [2]). De beide voorzitters fungeeren niet langer dan voor éene zitting. Zij worden dus telkens benoemd; de aftredende zijn echter weder benoembaar.

Wie neemt, bij ontstentenis van den voorzitter, zijnen zetel in? Hierin voorzien de reglementen van orde der Kamers. In de Eerste Kamer is het de laatst afgetreden voorzitter, of wel het oudste lid in jaren; in eene vereenigde zitting der beide Kamers is het de laatstgenoemde; in de Tweede Kamer worden de tweede en derde candidaat als eerste en tweede onder-voorzitter beschouwd.

Door elke Kamer worden buiten haar midden een griffier en commies-griffiers benoemd [3]).

Een der grootste waarborgen voor het richtig behartigen der

---

waardigheid te bekleeden, onderging deze bepaling in de constitutie eene verandering. Volgens art. 54 werd aan het Wetgevend Lichaam zelf het recht gegeven, zijnen voorzitter te kiezen. Bij de Grondwet van 1814 werd de benoeming aan den Koning opgedragen uit een drietal, hem door de Staten-Generaal aangeboden.

[1]) Art. 84. »*De voorzitter wordt door den Koning benoemd voor het tijdperk eener zitting, uit eene door de Kamer aangeboden opgave van drie leden.*»

[2]) Art. 87. »*De voorzitter wordt door den Koning benoemd voor het tijdperk eener zitting.*»

[3]) Art. 94. Behalve den griffier heeft iedere Kamer éen of twee commies-griffiers. Verder zijn op de griffie nog werkzaam hoofd-commiezen, commiezen en adjunct-commiezen. In de Tweede Kamer wordt de zorg voor de bibliotheek aan eenen bibliothecaris, en de directie over het bijblad der Staats-courant aan eenen directeur, die den titel van referendaris voert, opgedragen. Op dit oogenblik worden beide betrekkingen door éen en denzelfden persoon bekleed. De griffier houdt het oppertoezicht over de bibliotheek. Al de ambtenaren worden door de Kamer zelve benoemd, uit eene voordracht van de commissie voor huishoudelijke zaken.

nationale belangen is de openbaarheid der zittingen [1]), welke ten zeerste wordt bevorderd, sedert de dagbladpers de debatten even snel weêrgeeft als ze gehouden zijn [2]). Deze openbaarheid hangt ook geheel met het wezen van den constitutioneelen regeeringsvorm te zamen. De geheele natie moet een oordeel kunnen vellen, zoowel over de regeeringsdaden, die in de Staten-Generaal ter sprake worden gebracht, als over de afgevaardigden, die 's lands belangen moeten behartigen.

Van dien regel kan in het algemeen belang afgeweken worden; er zijn zittingen met gesloten deuren (*comité-generaal*). Het vertrouwen op de Vertegenwoordiging moet zulke maatregelen billijken, wanneer deze meent, dat het belang van het vaderland het houden eener geheime zitting noodzakelijk maakt. De voorzitter kan, als hij het noodig oordeelt, de openbare zitting in eene geheime veranderen., Hij zal tot dien maatregel niet overgaan, dan in het geval, dat het hem bekend is, dat de regeering mededeelingen te doen heeft, die vooreerst geheimhouding vorderen. Ook een tiende gedeelte der leden kan zulk een comité-generaal vragen. Toch heeft de Grondwetgever deze bevoegdheid beperkt, want in beide gevallen behoudt de vergadering het recht, om te beslissen of de zaak al dan niet eene behandeling in comité-generaal noodzakelijk maakt. Heeft zij daaraan eenmaal hare goedkeuring geschonken, dan kan ook in eene geheime zitting een besluit genomen worden [3]).

Volgens het reglement van orde kan ten opzichte van het verhandelde in zulk eene zitting geheimhouding worden opgelegd,

---

[1]) Art. 96, 1ste lid. »*De afzonderlijke zittingen der beide Kamers, en evenzoo de vereenigde zittingen, worden in het openbaar gehouden.*»

[2]) In elke Kamer teekenen bovendien stenografen het gesproken woord op. De stenographie is ingesteld bij de wet van 25 Sept. 1849 (Stbl. n°. 47).

[3]) Art. 96, 2e, 3e en 4e lid. »*De deuren worden gesloten, wanneer een tiende gedeelte der aanwezige leden het vordert of de voorzitter het noodig keurt.*

»*De vergadering beslist, of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd.*»

»*Over de punten, in besloten vergadering behandeld, kan daarin ook een besluit worden genomen.*"

welke niet alleen door de leden en den griffier, maar ook door de stenografen in acht genomen moet worden, terwijl eindelijk bijzondere notulen gehouden worden van de geheime zittingen.

In nauw verband met de openbaarheid staat de bepaling, dat over alle zaken mondeling en bij hoofdelijke oproeping gestemd wordt [1]). De afgevaardigde moet den moed hebben, om zijne overtuiging in het openbaar uit te spreken. Geene vrees voor kiezers, die achter hem staan, mag hem terughouden, en het minst de vrees om der regeering ongevallig te zijn.

Op deze mondelinge stemming wordt echter eene uitzondering gemaakt bij het doen eener keuze, als bij de nominatie voor het voorzitterschap, of voor het lidmaatschap van den Hoogen Raad en van de Rekenkamer, bij de benoeming van den griffier enz. In zulke gevallen volgen de Kamers het stelsel eener geheime stemming, waardoor een waarborg wordt gegeven, dat geen invloed van buiten op de leden werkt.

De spreker voert het woord, na het van den voorzitter gevraagd te hebben, van zijne zitplaats en staande. In onze Vertegenwoordiging is het gebruik eener tribune onbekend. Het reglement van orde geeft aan ieder lid de bevoegdheid, om tweemalen over elk onderwerp te spreken, tenzij de Kamer hem verlof verleent, dit meermalen te doen.

Voor het overige moeten alle besluiten genomen worden bij volstrekte meerderheid van de stemmende leden [2]); bij het doen van eene keuze worden de blanco briefjes afgetrokken [3]). Staken de stemmen dan wordt de beslissing tot eene volgende vergadering uitgesteld; heeft de staking ook dan plaats, of heeft zij reeds

---

[1]) Art. 102. »*Over alle zaken wordt mondeling en bij hoofdelijke oproeping gestemd, doch bij het doen van keuzen of voordrachten van personen, bij besloten en ongeteekende briefjes.*»

[2]) Art. 102, 1e lid. »*Alle besluiten worden door volstrekte meerderheid der stemmende leden opgemaakt.*»

[3]) Volgens het reglement van orde der Tweede Kamer is elke stemming nietig, indien het getal behoorlijk ingevulde stembriefjes minder dan 44 bedraagt.

plaats gehad in eene voltallige vergadering, dan wordt het voorstel als verworpen beschouwd [1]).

»De Kamers mogen noch afzonderlijk, noch in vereenigde zitting beraadslagen of besluiten, zoo niet meer dan de helft der leden tegenwoordig is,» zegt art. 100. Van welk getal wordt de helft gevorderd? Van het vereischte getal leden van iedere Kamer? of van dat, waaruit de Kamer werkelijk bestaat? De redactie der Grondwet is niet duidelijk. Het reglement van orde der Tweede Kamer heeft deze leemte aangevuld, door te bepalen, dat de vergadering eerst dan geopend kan worden, als vier en veertig leden aanwezig zijn. En verder heeft de practijk ingevoerd, dat er geen besluit genomen wordt in de Tweede Kamer, dan wanneer vier en veertig leden tegenwoordig zijn.

§ 2. De bevoegdheid der Staten-Generaal.

De Staten-Generaal hebben eene dubbele roeping; zij vormen eensdeels de Volksvertegenwoordiging, anderdeels zijn zij met den Koning de wetgevende macht. Ofschoon de laatste roeping uit een constitutioneel oogpunt tot de Volksvertegenwoordiging behoort, krachtens het beginsel van het staatsburgerschap, zullen wij de beide bestanddeelen der bevoegdheid afzonderlijk nagaan. Laat ons hen dus eerst als Volksvertegenwoordiging beschouwen.

»De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk,» zegt art. 74 der Grondwet. Reeds in de Grondwet van 1814 kwam het voor. Daar had het klaarblijkelijk de bedoeling, aan te wijzen, dat, terwijl de vroegere Staten-Generaal de provinciën vertegenwoordigden, het nieuwe collegie werd geroepen, zonder onderscheid van gewesten, het geheele volk te vertegenwoordigen. Aldus werden *nationale* Staten-Generaal in het leven geroepen. Na 1814 is de beteekenis van dit voorschrift niet gewijzigd, krachtens hetwelk b. v. een afgevaardigde uit Limburg

---

[1]) Art. 101, 2de en 3e lid. »*Bij staking van stemmen wordt het nemen van een besluit tot eene volgende vergadering uitgesteld. — In deze, en evenzoo in eene voltallige vergadering, wordt bij staking van stemmen het voorstel geacht niet te zijn aangenomen.*

evengoed verplicht is de belangen der noordelijke provinciën te behartigen, als die van het gewest, waar hij gekozen is. Bij de verkiezing voor de Eerste Kamer geldt ook niet de eisch dat de Provinciale Staten hunne keuze vestigen op hoogstaangeslagenen in eigen gewest; allen die op de lijsten der hoogstaangeslagenen voorkomen zijn verkiesbaar.

Vaak wordt aan art. 74 de beteekenis toegekend, dat de Staten-Generaal gehouden zijn, de belangen van alle kringen des volks te behartigen. Vooral in de laatste tijden, nu de strijd tusschen de bezittende en de niet bezittende klassen ook hier te lande is geopend, vindt deze uitlegging bijval, met name bij degenen, die van het kiesrecht zijn uitgesloten. Naar het ons voorkomt, kan deze beteekenis aan het artikel niet worden toegekend. Dit neemt echter niet weg, dat het de plicht is der Staten-Generaal, in onzen tijd wellicht de voornaamste, om nadrukkelijk te toonen, dat zij niet de eenzijdige uiting zijn van bepaalde, evenwel reeds machtige klassenbelangen, maar gestadig op het algemeen belang het oog gevestigd houden [1]).

Zooals wij boven aanteekenden, wordt de gewone vergadering op den derden Maandag in September geopend. Worden de Staten-Generaal alsdan door den Koning opgeroepen? Neen! Zij komen vanzelven bijeen; dit is hun recht. Alleen de *buitengewone* vergaderingen worden door den Koning belegd.

In hunne hoedanigheid echter van algemeene volksvertegenwoordigers, komen de Staten-Generaal, bij overlijden des Konings, of wanneer hij afstand doet van de kroon, ook zonder voorafgaande oproeping, buitengewoon bijeen [2]). Buiten deze gevallen hebben zij daartoe geene bevoegdheid. Bij zoo belangrijke omstandigheden, als het overlijden des Konings en zijn troonsafstand, mag de natie niet zonder Vertegenwoordiging zijn. De Staten-Generaal moeten dan op hunnen post staan, om voor de hooge belangen der natie te waken. Zelfs bepaalt de Grondwet, op welken tijd zij dan bijeen

---

[1]) Zie blz. 54 en 152.

[2]) Art. 95, 3e lid. »*De Koning roept de buitengewone vergaderingen bijeen, zoo dikwijls hij zulks noodig oordeelt.*»

moeten komen. Immers, zij worden geopend op den vijftienden dag na het overlijden of den afstand des Konings [1]).

's Konings recht om de Staten-Generaal te ontbinden hebben wij reeds boven besproken [2]). Daaraan gaat de sluiting vooraf [3]). Bij het besluit tot ontbinding, wordt de verkiezing der nieuwe Vertegenwoordiging uitgeschreven; zij moet uiterlijk binnen veertig dagen plaats hebben, en de nieuw verkozen Kamer of Kamers moeten binnen twee maanden samenkomen [4]). De langste termijn dus dat de natie zonder Vertegenwoordiging zou zijn, is twee maanden.

Ook voor het geval dat de Koning komt te overlijden op een oogenblik, dat de Staten-Generaal ontbonden zijn, moet de buitengewone vergadering, waarvan wij zoo even spraken, op den 15[den] dag na den afloop der verkiezingen bijeenkomen; zoo is de eisch van het 2e lid van art. 97 [5]).

Gelijk wij boven breeder ontwikkeld hebben, oefenen de Staten-Generaal het recht van toezicht over de regeering uit, en hier vooral openbaart zich de werking der ministerieele verantwoordelijkheid. De ministers zijn verplicht aan de Kamers hetzij mondeling, hetzij schriftelijk alle inlichtingen te geven, welke gevraagd worden. De eenige beperking vindt in het algemeen belang hare grens. De minis-

---

[1]) Art. 97. »*De Staten-Generaal, bij overlijden des Konings of bij afstand van de Kroon niet vergaderd zijnde, vergaderen zonder voorafgaande oproeping.*»

»*Deze buitengewone vergadering wordt op den vijftienden dag na het overlijden of na den afstand geopend.*»

[2]) Zie blz. 85 en 86.

[3]) Art. 99. »*Bij ontbinding van eene der Kamers of van beiden, sluit de Koning tevens de vergadering der Staten-Generaal.*»

[4]) Art. 70, 2e lid. »*Het besluit, waarbij de ontbinding wordt uitgesproken, houdt tevens den last in tot het verkiezen van nieuwe Kamers binnen veertig dagen en tot het samenkomen der nieuw verkozene Kamers binnen twee maanden.*»

[5]) Art. 97, laatste zinsnede van het 2e lid. »*Zijn de Kamers ontbonden, dan vangt deze termijn* (nl. van 15 dagen) *aan na afloop der nieuwe verkiezing.*»

ters kunnen zich aan deze verplichting niet onttrekken. Zij kunnen uitgenoodigd worden de zitting der Kamers bij te wonen [1]). Het ligt in den aard der zaak, dat alleen de regeering mag beslissen of het algemeen belang eene weigering om inlichtingen te geven wettigt; maar daarentegen staat het aan de Kamers, de ministers uit te noodigen mededeelingen te doen in comité-generaal. Blijft de regeering steeds weigerachtig, en zijn de redenen van de geheimhouding niet wettig, dan blijft er voor de Kamers niet anders over, dan òf in een adres aan den Koning op de verwijdering van den minister of het ministerie aan te dringen, òf het door een votum van wantrouwen tot wijken te nopen.

De Grondwet spreekt niet van motiën van orde; zijn zij daarom onwettig? Eene motie van orde is een zeer bekend parlementair middel, om het gevoelen der Vertegenwoordiging uit te drukken. De onschuldigste zijn die, waardoor de orde der werkzaamheden geregeld, of een debat gesloten wordt, ofschoon somwijlen ook in zulk eene motie eene groote staatkundige beteekenis kan liggen [2]); de meer ernstige zijn de gemotiveerde motiën van orde, waarbij de Vertegenwoordiging haar oordeel zoowel ten gunste als ten nadeele der regeering, of omtrent het een of ander onderwerp uitspreekt. Zij zijn een uitvloeisel van het beginsel der staatkundige ministerieele verantwoordelijkheid, en als zoodanig in alle wezenlijk constitutioneele regeeringsvormen inheemsch. De omstandigheid, dat de Grondwet er van zwijgt, getuigt nog niet van hare onwettigheid; het parlementair gewoonterecht heeft haar gewettigd.

Het recht van inlichtingen te vragen wordt uitgeoefend òf door eene *interpellatie*, òf ingevolge een besluit der Kamer, bijv. wanneer het een of ander verzoekschrift aanleiding heeft gegeven, om

---

[1]) Art. 89, 2de en 3de lid. »*Zij* (de ministers) *geven aan de Kamers, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, de verlangde inlichtingen, waarvan het verleenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang en de zekerheid van het Rijk, de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen. — Zij kunnen door elke der Kamers worden uitgenoodigd, om te dien einde ter vergadering tegenwoordig te zijn.*»

[2]) Men denke aan de beslissing der Tweede Kamer van 26 Februari 1883, waardoor het voorstel van den voorzitter om een wetsontwerp tot verlaging van den census aan de orde te stellen, werd verworpen.

den betrokken minister uit te lokken tot het geven van inlichtingen. Het eerste geschiedt mondeling, het laatste in den regel schriftelijk. Tot het doen eener interpellatie wordt het verlof der Kamer vereischt; is het verleend, dan wordt een bepaalde dag voor de interpellatie aangewezen, terwijl de minister uitgenoodigd wordt, daarbij tegenwoordig te zijn [1]).

Alle verzoekschriften worden in handen eener commissie gesteld, die daarover in een rapport haar oordeel uitbrengt, hetwelk aanleiding kan geven, dat het verzoekschrift, ten gevolge van een besluit der Kamer, aan den betrokken minister wordt gezonden om inlichting.

Een uitvloeisel van het recht om inlichtingen te vragen is ook de bij de Grondwet aan de regeering opgelegde verplichting, om over sommige onderwerpen jaarlijks verslag uit te brengen. Zoo geeft zij een verslag van het beheer der koloniën en van den toestand, waarin deze zich bevinden [2]), van den staat van het onderwijs en van het armbestuur [3]), van de werkzaamheden van de munt, van de openbare werken enz.

Een der hoofdbeginselen van het constitutioneel staatsrecht is, dat de leden der Kamers vrij zijn in het uitspreken hunner overtuiging; zij zijn bevoegd, een veroordeelend vonnis te vellen over de staatkundige richting en de handelingen der regeering, ook over anderen kunnen zij zich vrijelijk uitlaten, zonder vrees van deswege vervolgd te worden. Zij kunnen, indien zij de parlementaire welvoeglijkheid uit het oog verliezen, door den voorzitter tot de orde worden geroepen, deze kan hun, met goedkeuring der vergadering, het woord ontnemen, maar vervolgbaar in rechten zijn zij niet [4]). Ofschoon deze bepaling reeds lang door het parlementair gebruik in toepassing was gebracht, werd zij in de vroe-

---

[1]) Is de minister bij het vragen van verlof tot eene interpellatie in de Kamer tegenwoordig, dan kan met goedvinden van de vergadering en met toestemming des ministers, dadelijk tot de interpellatie zelve worden overgegaan.

[2]) Art. 60.

[3]) Art. 194 en 195.

[4]) Art. 92. »*De leden der Kamers zijn niet gerechtelijk vervolgbaar wegens de adviezen door hen in de vergadering uitgebracht.*»

gere Grondwetten niet vermeld. De vraag kan rijzen, of zij ook geldt, wanneer een lid der Staten-Generaal zonder een eigenlijk advies te geven, eene op zich zelve staande uiting geeft aan zijn gevoelen, door b. v. een spreker in de rede te vallen op eene beleedigende of honende wijze. Uit de geschiedenis van het artikel blijkt voldoende, dat geheele onschendbaarheid van het gesproken woord is bedoeld. Niettemin heeft de Hooge Raad bij de toepassing van het bijna gelijkluidende art. 47 der Gemeentewet eene andere opvatting gehuldigd.

Nauwverwant met het recht, om inlichting te vragen aan de ministers, is het recht van eigen onderzoek (*enquête*). Het is niet zoozeer het middel, om kennis te verkrijgen omtrent onderwerpen, waarin de Kamer belangstelt, want de middelen daartoe staan haar natuurlijk in ruime mate ten dienste. Het is veeleer de bevoegdheid om anderen tot het doen van mededeelingen en het geven van inlichtingen onder strafbedreiging te verplichten. Het recht van *enquête* kan gebezigd worden, hetzij tot een onderzoek naar onwettige en verkeerde handelingen, nu eens van de regeering, dan eens van de leden der Kamers en van hoogere zoowel als lagere ambtenaren, hetzij tot een onderzoek naar sommige maatschappelijke toestanden of instellingen van algemeen nut. Zoo is er bijv. eene enquête ingesteld naar de meer of minder doelmatige inrichting der Nederlandsche zeemacht, en eenige jaren geleden eene naar den toestand der koopvaardijvloot. Het laatst is eene enquête ingesteld omtrent de vraag: op welke wijze de exploitatie der Nederlandsche spoorwegen moet zijn ingericht, opdat deze zooveel mogelijk kunnen voldoen aan de behoefte van het verkeer.

Het recht van enquête wordt, volgens onze Grondwet, toegekend aan de Tweede Kamer [1]). Elders, bijv. in België en Engeland, heeft ook de andere tak der Vertegenwoordiging dit recht. Er bestaat geene reden waarom het recht van enquête niet evenzeer aan de Eerste Kamer zou worden toegewezen. Bij het ontwerp der commissie van 17 Maart werd in het geheel niet van dit recht gesproken. Zij scheen het over het hoofd gezien te hebben.

De wijze, waarop het recht van enquête uitgeoefend wordt, is

---

[1]) Art. 90. »*De Tweede Kamer heeft het recht van onderzoek (enquête), te regelen door de wet.*»

geregeld door de wet van 5 Aug. 1850 (Stbl. n°. 45), terwijl het reglement van orde er tevens in voorziet. De voornaamste bepalingen dezer wet komen op het volgende neder.

Het voorstel tot enquête wordt aan een onderzoek in de afdeelingen onderworpen; daarvan wordt een verslag opgemaakt, en daarna wordt het voorstel in eene openbare zitting behandeld. Is het aangenomen, dan wordt het niet naar de Eerste Kamer noch naar de regeering verzonden; de voorzitter zorgt voor de plaatsing in de Staats-courant. De commissie van onderzoek wordt door de Tweede Kamer benoemd. Zij houdt hare vergaderingen in een der vertrekken, waarin de Tweede Kamer pleegt bijeen te komen. Alle ingezetenen des Rijks, vreemdelingen niet uitgezonderd, kunnen door haar worden opgeroepen, om òf als getuigen, òf als deskundigen hunne verklaringen voor haar af te leggen. Verschijnt de getuige of deskundige niet vrijwillig, dan volgt eene dagvaarding bij deurwaarders-exploit, hetzij op last der commissie, hetzij door het Openbaar Ministerie tengevolge van hare vordering. Nietverschijning of weigering om getuigenis af te leggen wordt gestraft. Niemand echter kan gedwongen worden, daarbij de geheimen te openbaren van zijn bedrijf of nering. Ook wordt het geheim geëerbiedigd van hen, die ambtshalve verplicht zijn tot geheimhouding, bijv. van pleitbezorgers en geestelijken, wanneer zij in de uitoefening van hunne betrekking of bij de biecht de wetenschap hebben verkregen van zaken, waarover zij ondervraagd worden. Evenzoo kunnen burgerlijke ambtenaren en militairen niet verplicht worden zaken te openbaren, waardoor de rust en veiligheid van den Staat gevaar loopen, en dit niet alleen wanneer deze personen zich kunnen beroepen op den stelligen last hunner meerderen, maar ook wanneer zij eenvoudig *beweren* dat dergelijk gevaar uit hunne mededeelingen zou voortspruiten. Niet de commissie, maar alleen de Kamer heeft dan de bevoegdheid aan den minister de bevestiging te vragen van de gegrondheid der ingebrachte verschooning. De minister kan zich daarbij op het »staatsbelang" beroepen, hetwelk natuurlijk eene rekbare beteekenis heeft. Door deze bepalingen wordt de uitvoering der enquête somwijlen zeer belemmerd, zoo niet belet.

Wanneer de commissie het noodig acht, buitenslands of in de koloniën getuigen te doen hooren, kan zij de vragen schriftelijk

opgeven aan het departement waartoe het onderwerp behoort, hetwelk dan de tusschenkomst inroept van de gezanten en consulaire agenten of van de koloniale regeering.

Behalve het recht van enquête vermelden wij hier nog, dat de Tweede Kamer het recht heeft van voordracht voor de leden van den Hoogen raad en van de Rekenkamer en dat van vervolging der hooge ambtenaren ter zake van ambtsmisdrijven.

Voor den Hoogen Raad wordt een vijftal, voor de Rekenkamer een drietal candidaten voorgedragen.

Ook hier vragen wij: waarom moet de Tweede Kamer dit recht bezitten, met uitsluiting van de Eerste? Dit stelsel paste volkomen in de Grondwetten van 1815 en 1840, toen de Eerste Kamer hare benoeming van den Koning ontleende. Men kon destijds met meer recht dan thans beweren, dat de Tweede Kamer meer Volksvertegenwoordiging was dan de Eerste, en dat de medewerking van deze, wier leden meer afhankelijk waren van de kroon, een nadeeligen invloed kon uitoefenen op de keuze van de personen, welke men gaarne op de voordracht wenschte geplaatst te zien. In het thans bestaande stelsel zou eene samenwerking van de beide afdeelingen der Staten-Generaal minder ongepast schijnen. Het voorstel der commissie van 17 Maart, en ook de ontwerpen der regeering hadden art. 174 der Grondwet van 1840 doen vervallen, en dus de benoeming van de leden van den Hoogen Raad rechtstreeks aan den Koning opgedragen. Met betrekking tot de leden der Rekenkamer hadden zij beiden — vreemd genoeg — het oude stelsel gevolgd.

Er is dan naar onze meening geen enkele geldige reden, waarom de Tweede Kamer, indien het recht gehandhaafd blijft, het alleen moet uitoefenen; naar onze overtuiging, zouden de *Staten-Generaal* het recht moeten bezitten, om de voordrachten te maken.

Het recht van vervolging. Krachtens art. 175 der Grondwet 1840 was de Hooge Raad het gepriviligiëerde hof voor al de daar genoemde hooge ambtenaren wegens *alle* misdrijven »gedurende den tijd hunner functiën begaan.» Wegens ambtsmisdrijven konden zij niet te recht gesteld worden, dan nadat door de *vergadering der Staten-Generaal* daartoe uitdrukkelijk verlof was verleend. Er werd dus een verlof vereischt van de Staten-Generaal — niet van een deel er van. Het ontwerp der commissie wijzigde dit in dier voege,

dat de vervolging wegens *ambtsmisdrijven* òf van 's Koningswege, òf van wege de *Tweede Kamer* kon plaats hebben. De regeering volgde dit voorstel, en zoo vinden wij de bepaling in de gewijzigde Grondwet. Intusschen staan de genoemde personen nog steeds voor *alle* misdrijven »gedurende den tijd hunner functie» begaan te recht voor den Hoogen Raad, krachtens art 3 der additioneele artikelen, waardoor art. 92 der oude wet op de Rechterlijke Organisatie gehandhaafd is gebleven. Alleen het voorschrift van art. 316 Wetboek van Strafvordering omtrent het vragen van verlof tot vervolging door den Procureur-Generaal bij den Hoogen Raad, is vervallen.

Ook hier geldt, hetgeen wij boven met betrekking tot het recht van enquête en voordracht schreven: het recht van vervolging behoort eigenlijk aan de Staten-Generaal. Het vervolgen van ambtsmisdrijven is eene hoogst gewichtige handeling. Het voorstel daartoe mag nimmer het gevolg zijn van politieken hartstocht. Het moge van de Tweede Kamer uitgaan, het besluit zelf zou naar ons oordeel door eene vereenigde zitting der beide Kamers moeten genomen worden.

Van welke ambtenaren kan de Tweede Kamer de vervolging gelasten? Art. 159 noemt hen op: »de leden der Staten-Generaal, de ministers, de Gouverneurs-Generaal van de koloniën of bezittingen des Rijks in andere werelddeelen, of onder welken titel zij het bestuur aldaar uitoefenen, de leden van den Raad van State en de Commissarissen des Konings.»

Wat heeft men onder ambtsmisdrijven te verstaan? Hierin zal eene wet nog moeten voorzien; alleen met betrekking tot die der ministers wordt opheldering gegeven door de wet op de ministerieele verantwoordelijkheid, terwijl verder, gedeeltelijk althans, het antwoord wordt gevonden in het nieuwe Wetboek van Strafrecht, Boek II, Titel XXVIII.

Eindelijk herinneren wij hier aan het recht der Staten-Generaal, om in geval geen bevoegd opvolger van den Koning bestaat bij diens overlijden, den opvolger te benoemen [1]).

---

[1]) Zie blz. 71.

§ 3. De Wetgevende Macht.

Aan de wijze waarop de wetgevende macht wordt uitgeoefend, is de vijfde afdeeling van het hoofdstuk der Grondwet, dat de Staten-Generaal behandelt, gewijd. Wij willen hierbij eenige oogenblikken stilstaan.

De wetsvoorstellen, door den Koning ingezonden, en wij hebben gezien dat hij in den regel het initiatief er van neemt, zijn vergezeld van eene geleidende missive of koninklijke boodschap en van eene memorie van toelichting, welke de aanleiding tot de inzending en de ontwikkeling of nadere toelichting van het ontwerp inhoudt [1]). De koninklijke boodschap wordt door den Koning, de memorie van toelichting door den minister, tot wiens departement het ontwerp behoort, onderteekend. De indiening kan ook geschieden door eene commissie, hetgeen echter niet gebruikelijk is. Alleen de gezamenlijke begrootings-ontwerpen worden jaarlijks door eenen gecommitteerde, den minister van financiën, ingediend.

Alvorens eenig wetsontwerp de Staten-Generaal bereikt, wordt het aan het oordeel van den Raad van State onderworpen. Dit is het eerste stadium. Is het ontwerp rijp om aan de Staten-Generaal te worden aangeboden, dan komt het eerst bij de Tweede-Kamer.

Ter bevordering van eene grondige behandeling van een wetsontwerp, schrijft de Grondwet voor, dat het onderzoek eerst plaats moet hebben in de afdeelingen [2]). Elke Kamer verdeelt zich bij loting in afdeelingen (*sectiën*), welke in de Tweede om de twee maanden, in de Eerste om de maand worden gevormd. De Tweede Kamer telt vijf, de Eerste vier sectiën. Elke afdeeling benoemt haren voorzitter, terwijl zij voor ieder wetsontwerp eenen bijzonderen rapporteur aanwijst [3]).

---

[1]) Art. 105. »*De Koning zendt zijne voorstellen, hetzij van wet, hetzij andere, aan de Tweede Kamer, bij eene schriftelijke boodschap, welke de redenen van het voorstel inhoudt, of door eene commissie.*»

[2]) Art. 106. »*Over eenig ingekomen voorstel des Konings wordt door de volle Kamer niet beraadslaagd, dan nadat het is overwogen in de onderscheidene afdeelingen, waarin al de leden der Kamer zich verdeelen, en welke op gezette tijden bij loting vernieuwd worden.*

[3]) Daarenboven bestaat in iedere Kamer eene centrale afdeeling, be-

In de afdeelingen ondergaat het wetsontwerp het eerste onderzoek. Is dit afgeloopen, dan wordt, volgens het huishoudelijk reglement der Kamer, door de commissie van rapporteurs een verslag of een voorloopig verslag, naar gelang van de belangrijkheid van het ontwerp, uitgebracht, waarin de verschillende gevoelens, die bij de behandeling van het ontwerp zijn geopperd, zooveel mogelijk uitgedrukt worden. Elk lid heeft de bevoegdheid, in eene bijzondere nota of memorie, zijn gevoelen nader te ontwikkelen, of wijzigingen in het ontwerp voor te stellen, welke nota of memorie bij het verslag gevoegd wordt. De commissie van rapporteurs heeft de bevoegdheid met den minister, tot wiens departement het wetsontwerp behoort, in overleg te treden, zoo mondeling als schriftelijk. Zij kunnen dan hun eigen zelfstandig oordeel ontwikkelen, en bereiden dus de beraadslaging voor. De minister heeft de bevoegdheid eene memorie van beantwoording in te zenden.

Een goed uitgewerkt verslag heeft veel waarde èn voor de natie èn voor de regeering. Voor de natie, omdat zij daaruit beter den geest en de strekking van het wetsontwerp leert kennen, dan uit de debatten; voor de regeering, omdat zij daardoor bekend gemaakt wordt met de leemten van haren arbeid. Het valt echter niet te ontkennen, dat de verslagen niet zelden een onjuist beeld geven van de bedoelingen der Kamer, gelijk zij later blijken uit de mondelinge behandeling en de stemming. Nu de Grondwet het afdeelingsonderzoek voor elk wetsontwerp eischt, en dus elk lid althans zedelijk verplicht is, aan het onderzoek deel te nemen, gaat men niet licht over tot de benoeming van zelfstandige uit weinige maar deskundige leden, samengestelde commissiën, gelijk zij in andere landen de openbare beraadslaging dikwerf op voortreffelijke wijze plegen voor te bereiden. De ten onzent bestaande regeling brengt mede, dat de rapporteurs in de eerste plaats zorgen voor het weêrgeven van hetgeen in de afdeelingen in het midden is gebracht, terwijl zij verder bevoegd zijn, als zij het noodig oordeelen, op eenigszins zelfstandige wijze op te treden. Het laatste geschiedt echter zelden. Doch bij de behandeling van het Wetboek van Straf-

---

staande uit den voorzitter der Kamer en de voorzitters der sectiën. De centrale afdeeling regelt de volgorde, waarin de verschillende ontwerpen worden behandeld, behoudens de beslissing der Kamer.

recht en van de aanhangige ontwerpen op de militie en de schutterijen heeft men eene nieuwe wijze van behandeling gevolgd, welke goede uitkomsten schijnt op te leveren [1]).

Na het onderzoek in de afdeelingen wordt het ontwerp rijp geacht voor de openbare behandeling in de Kamer. De beraadslaging is tweeledig. De eerste is gewijd aan de algemeene beschouwingen; de andere aan de onderdeelen van het ontwerp. Het is hier vooral, dat de Tweede Kamer gebruik maakt van haar recht van *amendement* [2]), hetwelk door ieder lid kan uitgeoefend worden. Het recht van amendement is het middel, om de wet aan te vullen en te verbeteren. Het werd noch in de Grondwet van 1814 en 1815, noch in die van 1840 vermeld; de constitutie van 1806 sloot het zelfs uitdrukkelijk uit [3]).

Men heeft meermalen het recht van amendement veroordeeld, en met zekere ergernis gewaagd van de soms al te zeer ingrijpende wijzigingen, die daardoor in de wet gebracht worden. Want inderdaad, het strekt zich verder uit, dan alleen eene verbeterde redactie aan de hand te geven. Zelfs de geest van het ontwerp, de oeconomie van de wet, kan door amendementen gewijzigd worden. Om eene beslissing, in welken zin dan ook, is het immers te doen. Ook hoofdbeginselen van het ontwerp kunnen door amendementen worden getroffen; afgezien van het vaak onoverkomelijk bezwaar om te onderscheiden wat een hoofdbeginsel is en wat niet,

---

1) Bij de laatstgenoemde ontwerpen zijn aan de vijf rapporteurs, door de afdeelingen benoemd, nog vijf toegevoegd door den President. Deze commissie van tien personen heeft vooraf de ontwerpen onderzocht en in haar rapport een leiddraad gegeven voor de behandeling in de afdeelingen zelve. De commissie zal voorts bij de openbare beraadslaging een grooten invloed uitoefenen, o. a. ten aanzien der in te dienen amendementen. Op deze wijze nadert men het stelsel der zoogenaamde »Zelfstandige Rapporteurs.»

Bij den aanvang der zitting 1882/83 is door den heer VAN ECK een voorstel gedaan tot wijziging van het reglement van orde in dien zin, dat feitelijk het hier bovengenoemde stelsel, althans in vele opzichten gehuldigd worde.

2) Art. 107. »*De Tweede Kamer heeft het recht, wijzigingen in een voorstel des Konings te maken.*»

3) Art. 57, 2de lid, Const. 1806.

beveelt deze opvatting zich tevens als de meest practische aan. Slechts deze grens behoort bij de uitoefening van het recht te worden in acht genomen, dat het amendement betrekking moet hebben op het onderwerp hetwelk in behandeling is. Gaat men verder dan zou men feitelijk geraken tot de toepassing van het recht van initiatief, zonder de daarvoor voorgeschreven vormen in acht te nemen.

Door dit recht zoo ver uit te strekken, maakt de Kamer geen inbreuk op de bevoegdheid der regeering. Immers de wetgevende macht wordt gezamenlijk door den Koning en de Staten-Generaal uitgeoefend. In gemeen overleg wordt de wet tot stand gebracht, en het is een verkeerd denkbeeld, dat de regeering de bevoegdheid zou hebben, uitsluitend hare eigene bedoelingen te verwezenlijken. Bovendien, de regeering kan, indien zij zich niet met het amendement vereenigt, de wet aan eene verdere behandeling onttrekken. Tot zulk eene intrekking blijft de regeering altijd het recht behouden. Is zij door een amendement, waarvan zij de strekking niet dadelijk inzag, verrast, dan is het hare schuld, evenzeer als de geheele Kamer het zichzelve te wijten heeft, indien een minder juist amendement de oeconomie der wet bederft. Aan de andere zijde is het niet te ontkennen, dat de wijze, waarop dit recht, in de hitte der discussie, wel eens wordt toegepast, het somstijds zeer moeilijk maakt, de uitgestrektheid van de voorgestelde wijziging te overzien. De practijk is in den laatsten tijd daaraan te gemoet gekomen door veelal de amendementen bij tijds gedrukt aan de leden rond te zenden.

Wanneer verschillende amendementen voor hetzelfde onderwerp zijn voorgesteld, wordt dat, hetwelk de uitgebreidste strekking heeft, het eerst in rondvraag gebracht; op amendementen kunnen ook sub-amendementen voorgesteld worden, die weder vóor het amendement zelf aan de stemming onderworpen worden [1]).

Het recht van amendement is niet beperkt tot wetsvoorstellen door den Koning ingediend, zoo als art. 107 zegt, maar omvat ook die, waarvan de Tweede Kamer het initiatief heeft genomen, ja zelfs elke motie of adres. Aan art. 107 eene be-

---

[1]) Elk amendement moet door ten minste vijf leden ondersteund worden. Ook kan de Kamer, op voorstel van vijf leden, besluiten, het amendement naar de afdeelingen te verzenden.

perkende uitlegging te geven, zou strijden met de bedoeling der Grondwet. De aard der zaak brengt echter mede dat dit recht niet kan worden uitgeoefend ten aanzien van eene regeling, welke als zoodanig buiten den werkkring der Kamers is gelegen, doch aan hare goedkeuring wordt onderworpen. Men denke b. v. aan tractaten, concessiën enz.

Is het voorstel van wet, hetzij gewijzigd of onveranderd, aangenomen, dan wordt het naar de Eerste Kamer verzonden. Is het daarentegen verworpen, dan wordt hiervan den Koning kennis gegeven. In beide gevallen, wordt, volgens het voorschrift der Grondwet een bepaalde parlementaire vorm gebruikt [1]).

In de Eerste Kamer ondergaat het ontwerp dezelfde behandeling, welke het in de Tweede Kamer ondervonden heeft. Het wordt in de afdeelingen onderzocht en de rapporteurs brengen het verslag uit. In den regel bepaalt zich het voorloopig verslag tot enkele punten, welke in het debat nader ontwikkeld kunnen worden. In zoo verre verschilt de openbare beraadslaging in de beide Kamers, als de Tweede Kamer het wetsontwerp artikelsgewijze, de Eerste het in zijn geheel behandelt. »De Eerste Kamer overweegt het voorstel, zooals het door de Tweede Kamer is aangenomen», luidt het 1e lid van art. 109; dat is, zij beraadslaagt over het wetsontwerp, zooals het door de Tweede Kamer is gewijzigd, aangezien zij het recht van amendement niet bezit. »De Eerste Kamer onderzoekt; zij keurt goed of af» [2]). Daardoor wordt de bevoegdheid van dit staatslichaam ten onrechte zeer beperkt. Voor een onjuist gebruik van dit recht valt bij een collegie als de Eerste

---

[1]) *Art* 108. »*Wanneer de Tweede Kamer tot aanneming van het voorstel, hetzij onveranderd, hetzij gewijzigd, besluit, zendt zij het aan de Eerste Kamer, met het volgende formulier:*

»»*De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hiernevens gaande voorstel des Konings, en is van oordeel, dat het, zooals het daar ligt, door de Staten-Generaal behoort te worden aangenomen.*»»

»*Wanneer de Tweede Kamer tot het niet aannemen van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning met het volgende formulier:*

»»*De Tweede Kamer der Staten-Generaal betuigt den Koning haren dank voor zijnen ijver in het bevorderen van 'sRijks belangen, en verzoekt hem eerbiedig, het gedane voorstel in nadere overweging te nemen.*»»

[2]) Verslag der commissie van den 17den Maart.

Kamer niet licht te vreezen. De door haar aangebrachte wijzigingen zouden aan het oordeel der Tweede Kamer moeten worden onderworpen. Gelijk de ervaring in andere landen aantoont, vloeien daaruit zelden aanmerkelijke bezwaren voort. Het niet te miskenken voordeel zou wezen, dat de Eerste Kamer, met dit recht gewapend, tot wegneming van feilen en het aanbrengen van verbeteringen zou kunnen medewerken.

Ook voor de Eerste Kamer zijn formulieren voorgeschreven, welke zij bij aanneming of verwerping heeft in acht te nemen [1]).

Zoo is dan de wet tot stand gekomen. Doch zij kan niet in werking treden dan na de afkondiging, waarover wij boven reeds gesproken hebben [2]).

De Tweede Kamer bezit boven de Eerste nog een ander belangrijk recht, nl. *het recht van initiatief* [3]), waarvan reeds de Grond-

[1]) Art. 109, 2de en volg alin. »*Wanneer zij* (de Eerste Kamer) *tot aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning en aan de Tweede Kamer met de volgende formulieren:*

»»*Aan den Koning!*

»»*De Staten-Generaal betuigen den Koning hunnen dank voor zijnen* »»*ijver in het bevorderen van 's Rijks belangen en vereenigen zich met* »»*het voorstel, zoo als het daar ligt.*»»

»»*Aan de Tweede Kamer!*

»»*De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft aan de Tweede Kamer* »»*kennis, dat zij zich heeft vereenigd met het voorstel betrekkelijk ....* »»*op den .... aan haar door de Tweede Kamer toegezonden.*»»

»*Wanneer de Eerste Kamer tot niet-aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan den Koning en aan de Tweede Kamer met de volgende formulieren:*

»»*Aan den Koning!*

»»*De Eerste Kamer der Staten-Generaal betuigt den Koning haren dank* »»*voor zijnen ijver in het bevorderen van 's Rijks belangen, en verzoekt* »»*hem eerbiedig, het gedane voorstel in nadere overweging te nemen.*»»

»»*Aan de Tweede Kamer!*

»»*De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft aan de Tweede Kamer* »»*kennis, dat zij den Koning eerbiedig heeft verzocht, het voorstel betrek-* »»*kelijk .... op den .... aan haar door de Tweede Kamer toegezonden, in nadere overweging te nemen.*»»

[2]) Zie blz. 90 volg.

[3]) Art. 110. «*De Staten-Generaal hebben het recht, voorstellen van wet aan den Koning te doen.*»

wet van 1814 melding maakte, terwijl al de opvolgende Grondwetten het opgenomen hebben.

Het recht van initiatief wordt slechts met betrekking tot drie zaken beperkt, nl. verandering in de troonsopvolging (art. 23), instelling van ridderorden (art. 64) en ten aanzien der begrooting (art. 120).

Ook dit recht staat in nauw verband met het beginsel, dat de wetgevende macht gedeeld wordt tusschen den Koning en de Staten-Generaal. Even als de regeering de bevoegdheid heeft, wetsvoorstellen in te dienen bij de Staten-Generaal, hebben dezen dezelfde bevoegdheid, wanneer zij meenen, dat het belang van den Staat de indiening van de eene of andere wet noodzakelijk maakt. De Eerste Kamer bezit dit recht niet, als eene Kamer van tweeden aanleg [1]). Zij heeft echter, even als hare zusterafdeeling, de bevoegdheid, om hetzij in eene interpellatie, hetzij in een adres, op de indiening eener wetsvoordracht bij de regeering aan te dringen [2]).

Onder de werking van de vorige Grondwet was het voorstel der negen mannen betrekkelijk de Grondwetsherziening het meest belangrijke, dat door het recht van initiatief werd ingediend. Over het algemeen is met weinig gunstig gevolg van dit recht gebruik gemaakt; de ingediende voorstellen werden meest alle verworpen [3]).

De regeering is trouwens uit haren aard tot initiatief geroepen, en voor de uitoefening daarvan beschikt zij over vele ambtenaren en hulpmiddelen, welke den leden der Staten-Generaal niet ten dienste staan.

Toch kan het zijne goede zijde hebben, indien de Tweede Kamer, bij wijze van initiatief, wetsvoorstellen aanhangig maakt, inzon-

---

Art. 111. »*De voordracht daartoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer*...»

[1]) Zie boven, blz. 154. In de Belgische Grondwet wordt het recht van initiatief ook aan den Senaat toegekend: »L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif.« Ook aan het Hoogerhuis in Engeland en den Senaat in Frankrijk is dit recht toegekend.

[2]) Art. 113. »*Andere voordrachten, dan voorstellen van wet, kunnen door elke Kamer afzonderlijk aan den Koning worden gedaan.*»

[3]) Zie Mr. L. DE HARTOG. »*Het initiatief der Staten-Generaal.*" Bijdra-

derheid wanneer de regeering, hetzij wegens miskenning der maatschappelijke behoeften, hetzij onder den invloed der ministerieele bureaux, hetzij wegens andere redenen, weigert of huivert een onderwerp aan de orde te stellen.

Het door een of meer leden ingediende wetsvoorstel volgt nagenoeg denzelfden weg als de regeeringsontwerpen. Er wordt eene memorie van toelichting bijgevoegd; het wordt in de afdeelingen onderzocht, en de rapporteurs brengen een voorloopig verslag uit, waarop de voorsteller antwoordt, terwijl het eindelijk in eene openbare zitting behandeld wordt. In geval van aanneming wordt het naar de Eerste Kamer verzonden [1]), die er mede handelt als met de andere wetsvoorstellen, en het, bij aanneming, den Koning toezendt [2]). Deze onderwerpt het voorstel aan het oordeel van den

---

gen adm. recht, deel XIX blz. 340 en — Eene der belangrijkste wetten welke langs dezen weg zijn tot stand gekomen, is de wet van 19 Sept. 1874 (Stbl. no. 130) op den arbeid van kinderen.

[1]) Art. 111. ».... *die* (nl. de Tweede Kamer) *het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald en na aanneming aan de Eerste Kamer verzendt met het volgende formulier: »De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste »Kamer het hiernevens gaande voorstel, en is van oordeel dat de Staten- »Generaal daarop 's Konings bewilliging behooren te verzoeken.»»*

[2]) Art. 112. »*Wanneer de Eerste Kamer, na daarover op de gewone wijze te hebben beraadslaagd, het voorstel goedkeurt, zendt zij het aan den Koning met het volgende formulier:*

»»De Staten-Generaal, oordeelende dat het nevensgaande zou kunnen »strekken tot bevordering van 's Rijks belangen, verzoeken eerbiedig »daarop 's Konings bewilliging.»

»Voorts geeft zij daarvan kennis aan de Tweede Kamer met het volgende formulier:

»»De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft kennis aan de Tweede »Kamer, dat zij zich heeft vereenigd met het van haar op den .... »ontvangen voorstel betrekkelijk .... en daarop namens de Staten- »Generaal 's Konings bewilliging heeft verzocht.»

Wanneer de Eerste Kamer het voorstel niet goedkeurt, zoo geeft zij daarvan kennis aan de Tweede Kamer met het volgende formulier:

»»De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft geene genoegzame reden »gevonden, om op het hiernevens teruggaande voorstel 's Konings bewil- »liging te verzoeken.»»

Raad van State [1]), en verleent of onthoudt zijne bewilliging.

Ten opzichte van het recht van initiatief bestaat in de Grondwet eene leemte. Wie toch moet in de Eerste Kamer het in de Tweede aangenomen wetsvoorstel verdedigen? Veronderstel, dat de regeering in de Tweede Kamer zich daartegen heeft verzet? Het lid van wien het voorstel is uitgegaan, mist het recht het in de Eerste Kamer te verdedigen. Ingeval dus de regeering zich niet kan vereenigen met het voorstel, heeft het in de Eerste Kamer groote kans verworpen te worden.

Ten slotte merken wij hierbij op, dat, tengevolge van de herziening, welke het reglement van orde der Tweede Kamer in 1874 heeft ondergaan, met de sluiting der Staten-Generaal, de ingediende doch nog niet behandelde wetsvoorstellen niet komen te vervallen. Vroeger bracht *sluiting* ook *stuiting* mede, een gereed middel voor eene regeering om eene wet, welke zij gedrongen werd in te dienen, nooit te doen behandelen. Immers daardoor kon zij het zoo laat inzenden dat aan eene behandeling niet meer te denken viel. Het gevolg daarvan was verder, dat een wetsontwerp hetwelk alle deelen van het onderzoek had doorloopen, doch niet in openbare behandeling was gebracht, in de volgende zitting als nieuw ingediend moest worden, en weder het geheele onderzoek moest doorloopen. Thans blijft het onderzoek in zijn geheel, en de wet wordt, zoo zij niet wordt ingetrokken, te harer tijd in behandeling gebracht.

Eene der belangrijkste handelingen der wetgevende macht is de vaststelling van de begrooting der uitgaven, benoodigd voor het beheer, en van de raming der middelen strekkende om die uitgaven te dekken; met andere woorden: de vaststelling van het *budget* [2]).

De regeering moet over middelen kunnen beschikken, om de kosten van het bestuur te vinden, en hare verplichtingen jegens de schuldeischers van den Staat na te komen. Eene goede regeling

[1]) Zie bl. 30 en 133.

[2]) Afgeleid van het woord *bouge*, *bougette*, *bulga*, »de zak, waarin de Engelsche ministers de financieele wetten aan het Parlement overleggen.» Zie DE BOSCH KEMPER, t. a. p., bl. 498.

der financieele krachten is de grondslag van het welzijn der natie; slordigheid in het beheer veroorzaakt achteruitgang en verval. Daarom is het eene dure verplichting der regeering, te zorgen, dat het volle licht over de financiën van den Staat geworpen worde, en behoort het tot de roeping der Staten-Generaal een wakend oog te houden op het richtig beheer der geldmiddelen.

De begrooting is vervat in eenige wetsvoorstellen [1]. »Door de wet worden de begrootingen van alle uitgaven des Rijks vastgesteld en de middelen tot dekking aangewezen», dus luidt art. 119. De samenwerking der drie deelen van de wetgevende macht wordt derhalve vereischt, om haar tot stand te brengen. Zij wordt dientengevolge op dezelfde wijze behandeld als andere wetsontwerpen, en de Staten-Generaal behouden daarbij dezelfde bevoegdheid als bij de gewone wetsvoordrachten.

De strekking van de wet der middelen is, om in de kosten der huishouding van den Staat te voorzien. Zij is dus eene raming der ontvangsten, welke uit de werking der belastingwetten en uit andere inkomsten, kunnen worden verkregen.

De begrootingswetten worden onmiddellijk na de opening der Staten-Generaal ingediend. Het gebruik brengt mede, dat de minister van financiën bij die gelegenheid een overzicht geeft van den financieelen toestand des lands.

De behandeling der begrootingswetten geeft eene gereede aanleiding, om de staatkundige richting van het ministerie te bespreken. De vraag is meermalen geopperd, en het antwoord daarop is naar het ingenomen standpunt ook verschillend geweest, of eene verwerping van de begrooting, om redenen buiten de begrooting gelegen, wanneer men het ministerie of een deel daarvan tot ontslag wenscht te nopen, al dan niet geoorloofd is.

Deze handelwijze hangt samen met de staatkundige ministerieele verantwoordelijkheid. Waar deze in haren vollen omvang wordt toegepast, kan de aanwending van dit middel om van de afkeuring van het regeeringsbeleid te doen blijken, niet uitblijven. De ervaring leert dan ook dat het niet zelden met den gewenschten uitslag wordt gebezigd.

---

[1]) Wij komen in het eerste hoofdstuk van het IIIe boek hierop terug.

Worden de begrootingen van 's lands uitgaven en ontvangsten door de wetgevende macht vastgesteld, deze oefent tevens een nauwkeurig toezicht uit op het beheer. »De verantwoording van de staatsuitgaven en ontvangsten over elk dienstjaar wordt, onder overlegging van de door de Rekenkamer goedgekeurde rekening, aan de *wetgevende macht* gedaan,» zegt het 1e lid van art. 122.

Naar wij reeds hebben gezien [1]), onderzoekt de Rekenkamer of de uitgaven binnen de grenzen der begrooting zijn gebleven, en maakt zij de staatsrekening op, welke, met het verslag der Rekenkamer, aan de Staten-Generaal ter kennisneming wordt aangeboden. Over een voordeelig slot kan slechts bij de wet worden beschikt, gelijk de middelen tot dekking van een nadeelig slot bij de wet worden aangewezen.

Zoo zagen wij dus de drie deelen der wetgevende macht samengaan. Geen hunner heeft de bevoegdheid, om alleen aan een wetsvoorstel kracht van wet te geven.

De Koning is verplicht, zoodra het voorstel, onverschillig of het oorspronkelijk van hem is uitgegaan, dan wel of het, door het initiatief der Tweede Kamer tot stand gekomen, tot hem terugkeert, zoo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal kennis te geven of hij het aanneemt, dan wel of hij het zijne goedkeuring heeft ontzegd. Voor beide gevallen is een formulier in de Grondwet vastgesteld [2]).

Eerst dan is het pleit voldongen, en wordt de wet door de drie deelen der wetgevende macht als aangenomen beschouwd, en dan eerst kan zij door den Koning, als bekleed met het uitvoerend gezag, afgekondigd worden [3]).

»De wetten zijn onschendbaar,» zegt het 2e lid van het art. 115.

---

[1]) Blz. 138 en 139

[2]) Art. 114. »*De Koning doet de Staten-Generaal zoo spoedig mogelijk kennis dragen, of hij een voorstel van wet door hen aangenomen, al dan niet goedkeurt. Die kennisgeving geschiedt met een der volgende formulieren:*

»»*De Koning bewilligt in het voorstel;*» of

»»*De Koning houdt het voorstel in overweging.*»

[3]) Art. 115, 1ste lid. »*Alle voorstellen van wet, door den Koning en*

Wat bedoelt men met deze uitdrukking, welke noch in de vorige Grondwetten, noch in het ontwerp der commissie van 17 Maart voorkwam? De regeering gaf daaraan deze uitlegging: »Zij plaatst de wet boven alle bedenking; zij waarborgt haar tegen elke aanranding, zoowel van de uitvoerende en rechterlijke macht, als van de plaatselijke autoriteiten, aan wie alleen, behoudens de wet, het vaststellen van plaatselijke verordeningen is toegekend.» Een gevolg van den regel, dat de wetten onschendbaar zijn, is vooreerst dat de wet geacht wordt goed te zijn, zoodat niemand den Staat eene actie kan aandoen, op grond dat hij door de wet benadeeld is; en ten andere, dat de wet uitgevoerd en toegepast moet worden, en dat iedereen aan haar onderworpen is. Ook de rechterlijke macht is verplicht, zich aan haar te houden, en haar toe te passen, zelfs dan wanneer, naar het oordeel des rechters, strijd bestaat tusschen de wet en de Grondwet. Deze gevolgtrekking is daarom te meer noodzakelijk, omdat anders geene vastheid en orde in den Staat mogelijk zijn. Had elk ingezetene de bevoegdheid, aan eene wet de kracht der verbindbaarheid te ontzeggen, op grond dat zij in strijd is met de Grondwet, het gevolg zou zijn, dat aan de wetgevende macht alle aanzien en kracht ontnomen werden. Had de rechterlijke macht de bevoegdheid, om de toepassing eener wet te weigeren, op grond van denzelfden strijd, dan ware zij boven de wetgevende macht geplaatst. De eenige macht, welke aan de wet hare verbindende kracht kan ontnemen, is dezelfde, die haar in het leven riep: de wetgevende macht.

»De wetten zijn onschendbaar;" hier worden alleen de wetten in den eigenlijken zin bedoeld, welke volgens art. 104 zijn tot stand gekomen; niet de algemeene maatregelen van inwendig bestuur, de provinciale en gemeente-verordeningen, waaraan wegens strijd hetzij met de Grondwet hetzij met de wet door de rechterlijke macht verbindende kracht kan worden ontzegd.

---

de beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen, verkrijgen kracht van wet, en worden door den Koning afgekondigd.»

DERDE BOEK.

HET STAATSBESTUUR.

In het tijdperk waarin de Grondwetten tot stand kwamen, was de aandacht inzonderheid gevestigd op de regeling en de onderlinge verhouding der verschillende organen van den Staat, op de eigenlijke staats*inrichting* of den regeeringsvorm. Van lieverlede heeft zich echter de overtuiging gevestigd, dat de best ingerichte Staat aan zijne roeping niet beantwoordt, wanneer hij niet op de meest stelselmatige en doeltreffende wijze handelend optreedt in het maatschappelijk leven, met andere woorden, wanneer hij niet goed *bestuurt*.

Het staatsbestuur omvat de volgende afdeelingen: 1. de buitenlandsche betrekkingen, waarover wij reeds hebben gehandeld [1]. 2. De overzeesche bezittingen en koloniën, waaraan het vijfde boek is gewijd. 3. De eigen huishouding van den Staat (*Financiën.*) 4. De rechtszorg (*Justitie*). 5. De handhaving der zelfstandigheid en onafhankelijkheid van den Staat (*Defensie*). 6. Het eigenlijk gezegd *inwendig bestuur*, hetwelk wederom in verschillende onderdeelen wordt gesplitst, waarbij het onderwijs, de eeredienst, de economische welvaart, de maatschappelijke klassenverhoudingen, de voornaamste plaatsen innemen.

---

[1]) Blz. 123 volg.

HOOFDSTUK I.

DE STAATSZORG MET BETREKKING TOT DE FINANCIËN.

Zal de Staat zijne taak naar behooren vervullen, dan moeten hem ook de middelen ten dienste staan, welke hij daartoe van noode heeft. Om te leven en te werken moet hij middelen ontvangen en uitgaven doen, gelijk eene bijzondere huishouding. Aan den anderen kant wijkt hij daarvan in belangrijke opzichten af. Want de middelen, waarover hij beschikt, zijn in zekeren zin onbeperkt. Als souverein kan hij door belastingheffing binnen zekere, zeer ruime grenzen, van de ingezetenen eischen wat hij noodig heeft. Daarom staat in zijne huishouding niet, gelijk bij de bijzondere, de vraag op den voorgrond, hoever strekken mijne middelen? maar onderzoekt hij in de eerste plaats, welke uitgaven hij heeft te doen, om zich van zijne taak te kwijten. Daarna moet de vraag worden beantwoord: welke is de beste weg om de middelen voor deze uitgaven te verkrijgen? In dien zin kan men zeggen, dat de Staat zijne inkomsten pleegt te regelen naar zijne uitgaven, dat hij »de nering naar de tering" pleegt te zetten.

In de eerste tijden der middeleeuwen betreffen de grootste uitgaven de hofhouding en de krijgstoerustingen van den Landsheer. Deze voorzag daarin uit eigene middelen — uit de opbrengst zijner domeinen. De weinige ambtenaren, die er noodig waren, genoten geene of eene zeer geringe bezoldiging. Later, toen de behoeften grooter werden, en de Landsheer ze niet meer zelf kon bestrijden, was hij verplicht hulp te vragen aan de steden, welke, door handel en nijverheid rijk en aanzienlijk geworden, slechts tegen het afstaan van privilegiën en rechten, — te gewichtiger naarmate zij zich van hare kracht meer bewust werden — zich bereid verklaarden, hem met hare gelden behulpzaam te zijn. Om deze te kunnen opbrengen, en tevens in hare eigene stijgende behoeften te voorzien, werden in de steden belastingen ingevoerd. Van verscheidene zaken, vooral van de zoodanige, die het meest in gebruik waren, bijv. eetwaren, gronden, huizen, voorwerpen van weelde enz. werden rechten geheven. Van de steden ging dit stelsel over

op de provincie, totdat het eindelijk bij de erkenning van de éénheid van den Staat van algemeene toepassing werd ten behoeve van de geheele Staatshuishouding.

Naarmate een volk een hoogeren trap van ontwikkeling heeft bereikt, zullen ook de behoeften van den Staat klimmen. Intusschen is niet altijd eene hoog opgevoerde begrooting een bewijs van vooruitgang. Indien daarop improductieve uitgaven worden gebracht, bijv. wanneer voor oorlogskosten een hooger bedrag uitgetrokken wordt, dan noodzakelijk is voor de onafhankelijkheid en veiligheid van den Staat; wanneer meer gelet wordt op weelde dan op nut; wanneer de begrooting beheerscht wordt door eenen schuldenlast, die het nationaal vermogen bedreigt, dan draagt zij het kenmerk, dat de Staat zijnen ondergang tegemoet gaat. Doch in een budget dat hoog is tengevolge van uitgaven in het belang van de verstandelijke en stoffelijke ontwikkeling des volks, ligt een bewijs van welvaart en in den regel van vooruitgang.

§ 1. De Begrooting.

De regeering begroot de kosten van beheer en de uitgaven, die de verschillende takken van de staatszorg vorderen; zij raamt de middelen, welke noodig zijn om ze te bestrijden. Deze begrooting en raming worden door de wetgevende macht vastgesteld [1]).

Bij de Grondwet van 1814 werd de begrooting in twee hoofddeelen gesplitst; het eene bevatte alle zeker een bepaalde uitgaven, die vatbaar schenen voor eene duurzame regeling; het andere was bestemd voor de onzekere en buitengewone uitgaven, vooral tengevolge van de oorlogszuchtige tijdsomstandigheden, waarin men destijds verkeerde. Het eerste, eenmaal aangenomen, onderging geene verandering, dan »wanneer eenig deel der uitgaven mocht komen te veranderen of geheel te vervallen"; het andere werd slechts voor één jaar ingewilligd [2]).

---

[1]) Art. 119. »*Door de wet worden de begrootingen van alle uitgaven des Rijks vastgesteld, en de middelen tot dekking aangewezen.*» Zie blz. 190 vlg.

[2]) Art. 71, GW. 1814.

Bij de Grondwet van 1815 bleef het beginsel der splitsing in stand; maar het eerste gedeelte werd nu ingewilligd voor den tijd van tien jaren; het andere, even als vroeger, voor één jaar. Bij de Grondwet van 1840 werd de splitsing opgeheven, de begrooting werd voor twee jaren vastgesteld. Eindelijk voldoet de tegenwoordige Grondwet aan een sedert lang uitgedrukt verlangen, door het beginsel eener éenjarige begrooting te huldigen [1]). En inderdaad, niets is meer rationeel dan dat de Vertegenwoordiging telken jare de behoeften van den Staat nagaat, en daarnaar de begrooting regelt en vaststelt.

Op de regeering en Volksvertegenwoordiging rust de verplichting, om de begrooting te toetsen aan de eischen van den dienst. Zij hebben na te gaan, welke uitgaven met eene zuinige huishouding overeenkomen, welke aan de behoeften der verstandelijke, zedelijke en stoffelijke volksontwikkeling voldoen. Zuinigheid in het beheer is een eerste plicht, maar zoodra deze deugd ontaardt in een angstig vreezen voor een hoog opgevoerde begrooting, en in een streven, om haar, zelfs ten koste van de waardigheid of veiligheid van den Staat of van de algemeene ontwikkeling der natie te bekrimpen, wordt er onrecht gepleegd [2]).

De begrooting van de uitgaven bevat in de eerste plaats zoovele hoofdstukken als er departementen zijn. Daarenboven zijn er nog vier hoofdstukken, nl. één, hetwelk de uitgaven aanwijst ten behoeve van den luister van het koninklijk gezag; één voor alle onkosten voor de Hooge Collegiën van Staat; één voor de nationale schuld, d. i. voor het aan de schuldeischers van den Staat uit te betalen rentebedrag en de amortisatie, en eindelijk één voor de

---

[1]) Art. 120. »*De ontwerpen der algemeene begrootingswetten worden jaarlijks van wege den Koning aan de Tweede Kamer aangeboden, dadelijk na het openen der gewone vergadering van de Staten-Generaal vóor den aanvang van het jaar, waarvoor de begrootingen moeten dienen.*»

[2]) Zie mr. S. VISSERING. *Handboek van pract. staathuishoudk.* d. II, bl. 12 en volg., waar deze uitnemende schrijver het navolgende uit het werk van ADAM SMITH aanhaalt: »The expense of defending the society and that of supporting the dignity of the chief magistrate are both laid out for the benefit of the whole society.»

onvoorziene uitgaven. Elk hoofdstuk wordt verder in zoovele onderdeelen gesplitst, als het departement afdeelingen telt [1]).

Bij elk hoofdstuk worden uitvoerige staten en tabellen gevoegd, waarin de onderdeelen worden aangewezen, waaruit de begrootingsposten bestaan. Eene memorie van toelichting van den betrokken minister vergezelt elk hoofdstuk. Aldus erlangt men een tot in bijzonderheden afdalend overzicht van de behoeften van elken tak van bestuur.

Het cijfer, voor elken begrootingspost uitgetrokken, heeft de beteekenis van een maximum. De regeering is dus geenszins verplicht, het geheele bedrag te besteden; zij is bevoegd zoover te gaan als het cijfer aanwijst, zonder het te mogen overschrijden. De cijfers der bijgevoegde staten en tabellen strekken ter toelichting; zij hebben dus als zoodanig geene bindende kracht. Nu kan het echter gedurende den loop van het dienstjaar blijken, dat voor sommige posten een te laag bedrag is uitgetrokken en er kunnen zich nieuwe behoeften voordoen, waarvoor niets is geraamd. Daarom wordt aan ieder hoofdstuk der begrooting een afzonderlijk artikel voor onvoorziene uitgaven toegevoegd. Uit dien post mag door den Minister worden overgeschreven op bij de begrootingswet zelve uitdrukkelijk genoemde artikelen, wanneer deze in den loop van het jaar blijken te laag geraamd te zijn. Blijkt voor een niet uitdrukkelijk aangewezen artikel te weinig geld te zijn uitgetrokken, dan kan de regeering het ontbrekende slechts verkrijgen uit krachte eener opzettelijk te maken wet. Deze kan dan bijv. toestaan overschrijving uit een of meer andere posten, die te hoog geraamd zijn.

Om, voor zoover de posten voor onvoorziene uitgaven bij elk hoofdstuk onvoldoende mochten zijn, de regeering in staat te stellen toch de onverwachte, noodzakelijke uitgaven te bestrijden, sluit de Begrooting met het Hoofdstuk voor onvoorziene uitgaven. (Hoofdst. XI). Sedert 1862 wordt dit steeds op *f* 50.000 gesteld. Deze worden besteed, deels tot het voorzien in gedurende den loop des jaars opkomende behoeften, deels voor uitgaven van reeds afgesloten dienstjaren.

---

[1]) Art. 121. 1ste en 2de lid. »*Geen hoofdstuk der begrooting van uitgaven kan meer dan die van één departement van algemeen bestuur behelzen.*
»*Ieder hoofdstuk wordt in een of meer ontwerpen van wet vervat.*»

Somwijlen wordt een post in de begrooting opgenomen, terwijl er geen cijfer wordt uitgetrokken. Het wordt alsdan door het woord »memorie» vervangen. Zulk een post wordt door de regeering voorgesteld, wanneer aan de noodzakelijkheid der uitgave door haar niet wordt getwijfeld, doch het bedrag der kosten alsnog niet kan worden vastgesteld, omdat b. v. dienaangaande een nader onderzoek of eene nadere beslissing van den wetgever wordt vereischt. Zulk een *memoriepost* wordt b. v. in hoofdstuk IX der Staatsbegrooting voor 1883 door art. 32 gevormd. De daarbij bedoelde verbetering van den waterweg van Rotterdam naar zee is namelijk afhankelijk van eene afzonderlijke wettelijke beslissing. Volgt deze in den loop des jaars, dan kan op art. 32 worden overgeschreven uit den post voor onvoorziene uitgaven.

Nu en dan worden memorieposten bij amendement op de begrooting gebracht. Uit een financieel oogpunt zijn zij natuurlijk zonder beteekenis. Terwijl, naar wij zagen, het bij den gewonen post vermelde cijfer een maximum vormt hetwelk de regeering niet verplicht is te besteden, ontbreekt het cijfer hier geheel. Niettemin zijn deze posten somtijds aan te bevelen als een middel om aan de regeering duidelijk te doen blijken, dat de meerderheid der Tweede Kamer voorziening in de bij dien post aangewezen behoefte noodig oordeelt. Eene regeering, welke prijs stelt op eene goede verhouding tot de Kamer, zal in zulk een post allicht een prikkel vinden om bij de volgende begrooting aan den daarin uitgedrukten wensch gevolg te geven.

Eene afzonderlijke wet wijst de *middelen* aan, d. i. de inkomsten van den Staat, waaruit de regeering de kosten der staatshuishouding kan bestrijden. De belastingen worden daarin alle met name opgenoemd. De maatstaf der belastingen en de formaliteiten van hare heffing worden bij bijzondere wetten vastgesteld [1]. Thans wordt slechts in enkele gevallen, met name voor de opcenten, de maatstaf in de wet op de middelen aangewezen.

Heeft de Vertegenwoordiging eene begrooting verworpen, dan dient de regeering *kredietwetten* in, om den dienst niet te strem-

---

[1]) Art. 171. »*Geene belastingen kunnen ten behoeve van 's lands kas worden geheven, dan uit kracht van eene wet.*»

men; de practijk brengt mede, dat deze slechts voor een half jaar strekken.

Kan eene belasting, die niet in de wet op de middelen is vermeld, of door de Tweede Kamer daaruit wordt geschrapt, desniettemin worden ingevorderd? De vraag wordt in verschillenden zin beantwoord. Sommigen meenen, dat de wet op de middelen elk jaar opnieuw aan de regeering de bevoegdheid moet verleenen, om de belastingen te heffen, en dat de heffing, zonder die jaarlijksche machtiging, ontwettig zou zijn. Anderen daarentegen zijn van oordeel, dat de afzonderlijke wetten doorloopend aan de regeering de bevoegdheid geven tot heffing en dat, indien de wet op de middelen niet tot stand kwam, of indien de eene of andere belasting daaruit geschrapt werd, het gevolg zou zijn, dat de regeering niet over het geïnde bedrag zou mogen beschikken. Eindelijk wordt de stelling verdedigd, dat de regeering in het aangeduide geval bevoegd blijft, zoowel te innen als tot betaling aan te wenden. Met het laatste gevoelen, door mr. BUYS voorgestaan [1]), zouden wij ons het liefst vereenigen, vooral op grond dat de eenmaal bestaande belastingwet, evenals elke andere wet, slechts door eene latere wet hare kracht geheel of ten deele verliest. Art. 124 der Grondwet van 1840 stelde den eisch dat de wetgever bij de vaststelling der wet op de middelen zou beslissen of de belastingen gedurende het tijdperk der begrooting gehandhaafd zouden worden. Het is echter in 1848 vervallen. Nu de krachtens de belastingwet geïnde doch niet in de wet op de middelen genoemde geldsommen een deel der staatsinkomsten vormen, maken zij ook een deel der rekening uit, en dat zij tot betaling zouden kunnen strekken, wordt door de Grondwet niet verboden, welke slechts *dekking* der uitgaven eischt. De beteekenis van art. 119 moet dus gezocht worden in de zorg dat tegenover de begrooting der uitgaven inkomsten worden aangewezen, waarvan het bedrag, naar de wetgever vertrouwt, ongeveer met dat der uitgaven overeen zal komen, en in de bepaling van het veranderlijke bedrag der opcenten, welke van verschillende belastingen worden geheven.

---

[1]) De Grondwet I, blz. 645 volg.

§ 2. De Uitgaven.

De begrooting voor het jaar 1883 wijst een eindcijfer aan van *f* 136,805,686.54 [1]). — Het eindcijfer der middelen bedraagt *f* 110,601,700. – Tot dekking van het tekort is bij deze wet eene voorloopige machtiging tot uitgifte of beleening van bewijzen van vlottende schuld verleend. – Onder de uitgaven is voor renten van geldleeningen uitgetrokken een bedrag van *f* 28,765,902.78 en *f* 1,045,400 voor amortisatie. Verder komen daaronder voor *f* 573,671.32 ten behoeve van de kolonie Suriname; onder dit bedrag is *f* 92,451.67 als bijdrage aan de koloniale geldmiddelen begrepen. Voor de kolonie Curaçao zijn deze cijfers respectievelijk *f* 284,202.36 en *f* 28,105.66.

Reeds hebben wij bij de behandeling der ministeriën melding gemaakt van de verschillende takken van bestuur, welke zij omvatten. Wij mogen dus daarnaar verwijzen.

Aan de staatsschulden behooren wij echter hier ter plaatse eenige beschouwingen te wijden.

De Staat vindt de middelen, om zijne uitgaven te bestrijden, grootendeels uit de belastingen, voor een ander deel uit de opbrengst van staatsinrichtingen, bijv. de posterij, de telegrafie, de loterij enz. of uit die zijner eigene bezittingen (*domeinen*),

---

1) Dit bedrag is op de volgende wijze over de verschillende hoofdstukken verdeeld:

Hoofdstuk	I.	*Huis des Konings*	*f*	750.000.—
»	II.	*De Hooge collegiën van Staat en het Kabinet des Konings*	»	625,161.—
»	III.	*Departement van Buitenlandsche Zaken*	»	700,114.—
»	IV.	» » *Justitie*	»	5,484,523.—
»	V.	» » *Binnenlandsche Zaken*	»	12,248,793.30
»	VI.	» » *Marine*	»	12,322,955.70
»	VII.	A. *Nationale schuld*	»	29,811,302.78
»	VII.	B. *Departement van Financiën* . .	»	19,675,098.04
»	VIII.	» » *Oorlog* . . .	»	22,338,500.—
»	IX.	» » *Waterstaat, Handel en Nijverheid*	»	31,658,867.21
»	X.	» » *Koloniën.* . .	»	1.140,371.51
»	XI.	*Onvoorziene uitgaven*	»	50,000.—
			f	136,805,686.54

Er kunnen echter omstandigheden plaats vinden, die uitgaven noodzakelijk maken, welke niet bestreden kunnen worden uit de gewone ontvangsten, wanneer bijv. een oorlog uitbreekt, of wanneer ten algemeenen nutte werken tot stand moeten gebracht worden, waarvoor de gewone middelen niet toereikende zijn, bijv. het droogmaken van meren, het aanleggen van spoorwegen en wat dies meer zij. In deze gevallen is de Staat verplicht, zijne toevlucht te nemen tot geldleeningen, waarvan hij de rente belooft te betalen.

Bij het uitschrijven eener leening moet men voorzichtig te werk gaan. De regeering, die het voorstel doet, en de Vertegenwoordiging, die het aanneemt, moeten zich de vraag stellen, in hoever de drang der omstandigheden of het belang der natie een dergelijken maatregel wettigt. Eene leening ten behoeve van oorlogskosten, wanneer het niet de verdediging of de eer van den vaderlandschen grond of de handhaving van ons gezag in de overzeesche bezittingen geldt, sleept even noodlottige gevolgen na zich, als een slecht of verkwistend beheer. In dat geval wordt niet slechts de rentelast vermeerderd, zonder dat de kapitalen productief worden aangewend, maar ook het staatskrediet wordt aangetast. Anders is het met die geldleeningen, welke in het belang der nationale welvaart worden gesloten, bijv. voor openbare werken, omdat deze bestemd zijn de volkswelvaart te bevorderen.

Ofschoon de staatsschulden in algemeenen zin schulden zijn, welke de Staat heeft te betalen, worden in engeren zin daarmede de geldleeningen bedoeld, welke de Staat heeft aangegaan.

In Nederland kende men al vroeg staatsschulden. Toen het stelsel van *beden* niet genoeg opbracht, bewoog de Landsheer de ingezetenen zijner gewesten, om onder hun zegel — d. i. de Staten of steden stelden zich tot borgen — gelden ten zijnen behoeve op te nemen (*bezegelen*). De kapitalisten toch stelden meer vertrouwen in de eerlijke nakoming eener verbintenis van de Staten of steden, dan van den Landsheer. Zoo werden inzonderheid Holland en Zeeland reeds vroeg met schulden belast. Na de afzwering der Grafelijkheid veroorzaakten voornamelijk de oorlogen, welke ons gemeenebest had te voeren, eene belangrijke vermeerdering van de schulden der provinciën. De Staatsregeling van 1798, welke de één- en ondeelbaarheid der republiek proclameerde, schreef onder anderen voor, dat de schulden geamalgameerd, d. i. tot éene nationale

staatsschuld vereenigd zouden worden. Hoe groot het bedrag dier schuld was, is moeilijk na te gaan. Sommigen spreken van ruim 1000 millioen, anderen van ruim 856 millioen gulden. De ontzettende uitgaven, waartoe de jeugdige republiek verplicht werd — men denke slechts aan het onderhoud der Fransche troepen, dat tot 1804 ruim 229 millioen gulden had gekost — hebben die schuld door nieuwe leeningen dan ook aanmerkelijk doen toenemen, terwijl de druk daarvan door de groote verwarring, welke in de Nederlandsche financiën heerschte, vermeerderd werd. Te vergeefs poogde Koning LODEWIJK NAPOLEON eenige orde daarin te brengen. Hij had te doen met eene ledige schatkist, terwijl hij een achterstand vond van 44 millioen, en eene schuld, waarvan het rentebedrag ongeveer 31 millioen bedroeg. Nieuwe leeningen waren daarvan het gevolg. Onder zijn bestuur was de schuld tot ongeveer 1200 millioen geklommen, waarvan de rente 36 a 37 millioen bedroeg. Het keizerlijk decreet van 9 Juli 1810, waarbij Holland met Frankrijk vereenigd werd, schreef tevens de *tierceering* voor, d. i. de interest van de publieke schuld mocht slechts voor een derde gedeelte in uitgaaf gebracht worden.

Het is hier de plaats niet, dezen maatregel, die zooveel onheil heeft te weeg gebracht, te bespreken. Het zij voldoende te herinneren, dat daardoor de *schuld* zelve niet verminderd, maar alleen het rentebedrag voor twee derden getroffen werd.

Bij Nederlands herstelling vond de regeering eene schuld van ruim 1253.5 millioen. Om aan den algemeenen financieelen nood het hoofd te bieden, nam zij maatregelen, die haar wel in de gelegenheid stelden over nieuwe fondsen te beschikken, maar die ook den schuldenlast vermeerderden, tengevolge waarvan deze reeds in 1815 tot een bedrag van bijna 1719.5 millioen was geklommen. Hiervan werd echter slechts van één derde gedeelte — dat *werkelijke schuld* genoemd werd — rente betaald; de overige twee derde gedeelten werden tot *uitgestelde schuld* verklaard, waarvan aanvankelijk geene renten werden betaald. Bij jaarlijksche loting zou deze in rentegevende schuld, overgaan, tegenover een gelijk bedrag aan rentegevende schuld, welke tot amortisatie zou worden ingekocht [1]).

---

[1]) Dit hield stand tot 1841, toen de nog aanwezige uitgestelde $2^1/_2$ procentsschuld in eens tegen de toen bestaande beurswaarde, in rente-

Tengevolge van de aanhechting van België en de erkenning van andere schulden, klom de schuld meer en meer, zoodat zij in 1829 eene hoogte had bereikt van 1822,5 millioen [1]).

Nieuwe vermeerdering was het gevolg van den strijd met België. Nadat Koning WILLEM I in 1840 afstand had gedaan van de regeering, werd er van lieverlede openbaarheid aan den toestand van 's Lands financiën gegeven, welke zeer zorgwekkend bleek te zijn. Dank den krachtigen maatregelen, door den minister F. A. VAN HALL uitgelokt, kwam er in 1844 verbetering. Gelijk bekend is, maakte de in naam vrijwillige, maar in de werkelijkheid veeleer gedwongen leening van 127 millioen, voorgeschreven bij de wet van 6 Maart 1844 (Stbl n°. 14), het voornaamste bestanddeel dezer hervorming uit.

De Nederlandsche op de grootboeken ingeschreven staatsschuld, zooals zij op de begrooting voor 1883 vermeld wordt, bestaat uit:

a. een kapit. werk. schuld, rentende	2½%,	van *f*	630,597,400
b. » » » » »	3%,	» »	91,322,350
c. » » » » »	4%,	» »	189,547,400
d. » » » » »	4%,	» »	27,343,500 [2])
Zoodat het geheel bedraagt		*f*	938.810.650

Het bedrag der renten, daarvoor op dezelfde begrooting uitgetrokken, is:

a. van de 2½% werk. schuld	*f*	15,764,935.—
b. » » 3% » »	»	2,739,670.50
c. » » 4% » »	»	7,581,896.—
d. » » laatste 4% »	»	1,093,740.—
Te zamen	*f*	27,180,241.50

gevende schuld werd geconverteerd, krachtens de wet van 27 September 1841 (Stbl. no. 35).

[1]) Men houde echter in het oog, dat in de jaren 1815—1829 vele leeningen gesloten zijn, om groote werken tot stand te brengen, vooral landwegen, en waterwegen als het N.-Holl. kanaal, de Z.-Willemsvaart, de N.-Willemsvaart.

[2]) Het bedrag dezer leening, oorspronkelijk *f* 43 millioen, is verminderd, gedeeltelijk tengevolge van aflossing, maar voornamelijk tengevolge van het gebruik hetwelk is gemaakt van de bevoegdheid om de obligatiën te veranderen in 4 procents-inschrijvingen in het grootboek, onder *c* vermeld.

Hierbij komen nog:

d. de interessen van de 3½% schuldbekentenissen van het voormalig amortisatie-syndicaat [1]), waarvan het bedrag is . . . . *f* 349,370.—

e. renten en kosten van vervaardiging van schatkistbiljetten en schatkistpromessen . . . . » 1,180,000.—

f. renten en interessen van verschillenden aard tot een bedrag van » 56,291,28.

f 1,585,661.28

Zoodat de Staat in 1883 te betalen heeft . . *f* 28,765,902.78

De 2½% werkelijke schuld is het overschot der oorspronkelijke werkelijke en uitgestelde schuld, waarvan wij het ontstaan boven hebben vermeld. De 3% schuld dankt haar ontstaan aan de bij de wet van 6 Maart 1844 (Stbl. nº. 14) uitgeschreven leening. De bij *c* vermelde 4% leening was oorspronkelijk eene van 5% en 6%, en het gevolg van leeningen in 1832 en volgende jaren aangegaan, ten einde te voorzien in de krijgstoerustingen, welke de opstand van België noodzakelijk maakte. Bij de wet van 25 Juni 1844 (Stbl. nº. 28) zijn zij in eene schuld van 4% geconverteerd. Tot de andere 4% leening werd bij de wet van 5 Juni 1878 (Stbl. nº. 87) besloten [2]).

Het is wenschelijk dat de Staat door aflossing en amortisatie renten bespare en zijn krediet bevestige. Onder aflossing verstaat men de volle betaling aan de schuldeischers van hetgeen de Staat

---

[1]) Deze renten zijn die van de laatste leening door het amortisatie-syndicaat in 1830 gesloten tegen 3½pCt. en jaarlijksche uitloting van ten minsten *f* 300,000. Het kapitaal bedraagt thans *f* 10,057,000. Het amortisatie-syndicaat was eene instelling, die de aflossing van de nationale schuld moest bevorderen. Ten behoeve daarvan werden o. a. de inkomsten der domeinen en de verkoop daarvan bestemd. Later werden zelfs ten behoeve van het amortisatie-syndicaat geldleeningen aangegaan. Gedurende al den tijd van zijn bestaan lag er een dichte nevel over heen. Eerst in 1840 werd deze inrichting opgeheven.

[2]) Bij de wet van 16 Maart 1883 (Stbl. no. 34) is eene nieuwe 4 procentsleening uitgeschreven ten bedrage van *f* 60 millioen. De loting

erkend heeft hun schuldig te zijn. Bij amortisatie lost de Staat door vrijwillige overeenkomst met zijne schuldeischers zijne schuld in tegen eenen prijs, onafhankelijk van het erkend bedrag der kapitaalwaarde, in den regel door inkoop ter beurze [1]). Niet altijd is op even juiste wijze naar dit doel gestreefd. Onder de regeering van Koning WILLEM I werden er amortisatiekassen en amortisatie-syndicaten opgericht welke eer tot nadeel dan tot voordeel der staatsfinanciën strekten, want — om eene dagelijksche uitdrukking te gebruiken — men stopte het eene gat met het andere. Het gemakkelijkst valt de amortisatie, wanneer de dienstjaren batige saldo's opleveren, gelijk hier te lande in ruime mate het geval is geweest, tengevolge van de inkomsten uit overzeesche bezittingen [2]).

De zorg voor de handhaving van de rechten der schuldeischers, met andere woorden, van het staatskrediet, is toevertrouwd aan regeering en Vertegenwoordiging. De Grondwet waarborgt de verbintenissen van den Staat jegens zijne schuldeischers, terwijl zij ook beveelt, dat telken jare de schuld in overweging moet genomen worden [3]).

Een der middelen, om den rentelast te verminderen, is eene *conversie;* d. i. de schuld wordt in eene andere veranderd met eene lagere rente. Wordt daarbij aan den deelnemer der vorige leening de keuze gegeven, om òf de hem van die leening toekomende gelden tot hun vol bedrag terug te ontvangen, òf in de nieuwe leening over te gaan, dan kan deze maatregel voordeelig

---

en aflossing bedragen jaarlijks 1/2 procent van het nominaal bedrag der uitgegeven schuldbekentenissen, vermeerderd met het bedrag der door de verplichte aflossingen vrijgevallen rente.

1) Mr. S. VISSERING. *Handboek van practische staatshuishoudkunde* II blz. 289 volg.

2) Van 1850 tot 1878 is door inkoop geamortiseerd een nominaal kapitaal van *f* 295,094,377.36 en uitgeloot of afgelost een nominaal kapitaal van *f* 21,875,700. Door andere oorzaken is de schuld verminderd met *f* 9,943,211,95. Dus in het geheel eene vermindering van het nominaal kapitaal met *f* 326,913,289.31, vertegenwoordigende een rentebesparing van *f* 10,180,479.75[5]. Sedert 1878 is de rentelast weder geklommen, zoodat bij de begrooting voor 1883 de rentebesparing op *f* 8,413,142.25 is berekend.

3) Art. 173. »*De verbintenissen van den Staat jegens zijne schuld-*

werken; geschiedt zij echter bij wijze van dwang, dan staat zij gelijk met een staatsbankroet.

Een der waarborgen voor de handhaving van de rechten der schuldeischers, alsmede in het belang eener vereenvoudigde administratie der schuld, is de instelling van het *Grootboek.*

Vóor 1809 bestond geene instelling van dien aard in ons vaderland. Onder Koning LODEWIJK NAPOLEON werd het eerste grootboek geopend bij de wet van 27 Januari 1809 [1]). Na Nederlands herstelling werd deze inrichting gehandhaafd [2]), en het grootboek bestemd ter inschrijving van de toen bestaande schuld [3]). Ten gevolge van de leening à 5% in 1832 werd daarvoor een tweede grootboek aangelegd [4]), dat echter, na de conversie in 1844 van de 5% leening in eene van 4%, gesloten werd, terwijl een ander geopend werd voor de 4% [5]). Bovendien werd ten gevolge van de gedwongen leening in 1844 een vierde grootboek aangelegd voor de schuld à 3% [6]).

De administratie van de grootboeken der nationale schuld is te Amsterdam gevestigd, en staat onder eenen directeur. Het bureau is in twee afdeelingen gesplitst, nl. één voor de *verificatie* van de bewijzen van bevoegdheid tot ontvangst der renten enz., en een voor de *in-* en *overschrijving der kapitalen.*

---

eischers worden gewaarborgd. De schuld wordt jaarlijks in overweging genomen ter bevordering der belangen van de schuldeischers van den Staat.»

[1]) Zie mr. J. VAN DE POLL, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, blz. 431. — Verder J. J. WEEVERINGH, *Handl. tot de gesch. der staatsschulden*, I. blz. 522. — Mr. S. VISSERING, *Handb. van practische staathuishoudk.* II. blz. 263.

[2]) Zie de wet van 14 Mei 1814 (Stbl. no. 58) en verder de Kon. Besluiten van 8, 12 en 22 Dec. 1814 (Stbl. no. 111, 112 en 113) en 18 Mei 1818 (Stbl. no. 24.)

[3]) Het was aanvankelijk in twee deelen gesplitst, het eene voor de *werkelijke*, het andere voor de *uitgestelde schuld.* De grootboeken worden in duplo opgemaakt, waarvan een exemplaar onder de Rekenkamer berust. Zie de wet van 22 Januari 1815 (Stbl. nº. 4).

[4]) Kon. besl. van 16 Maart 1832 (Stbl. nº. 10).

[5]) Kon. besl. 8 Juli 1844 (Stbl. nº. 35).

[6]) Kon. besl. 8 Juli 1844 (Stbl. nº. 34).

Van de inschrijving van een kapitaal in een der grootboeken bekomt men een extract van rekening, dat geen verhandelbaar stuk is. De inschrijving op naam, en de overschrijving op eenen anderen naam — met andere woorden, de verkoop van die inschrijving — gaat met eenige formaliteiten gepaard. Behalve op deze, kan men ook op andere wijze eigenaar worden van een bewijs van inschrijving of certificaat nationale werkelijke schuld aan toonder. Aan de handelskantoren toch, welke dit verlangen, is de bevoegdheid gegeven, om van hunne inschrijving aandeelen *aan toonder* - dus niet op naam — uit te geven [1]), die even als elk ander effect op de beurs verhandelbaar zijn, en waarvoor dus geene inschrijving noodig is. Zulke kantoren heeten administratie-kantoren [2]).

Voorts is de directie der grootboeken verbonden aan de administratie voor de rentebetaling der ingeschreven nationale schuld. Hare werkzaamheden bestaan in de uitbetaling der rente van de op de grootboeken ingeschreven kapitalen. Deze administratie staat onder eenen betaalmeester der nationale schuld, onder wien een tal van ambtenaren werkzaam zijn, die in vijf bureaux verdeeld zijn.

Naast de thans behandelde »vaste" of »gevestigde" schuld staat de »tijdelijke" of »vlottende". Hier te lande komt zij in de eerste plaats voor in den vorm van *muntbiljetten*. Zij werden het eerst in 1845 uitgegeven, ter gelegenheid van de hervorming van het muntwezen. Gedurende het tijdperk der hermunting, waarvoor zij aanvankelijk uitsluitend bestemd waren, werden zij door de ingezetenen zoo gunstig ontvangen, dat de wetgever vrijheid vond bij de wet van 26 April 1852 (Stbl. n°. 90) te bepalen; dat zij tot een bedrag van tien millioen gulden in omloop kunnen blijven. Bij de Nederlandsche Bank is van staatswege eene gelijke som

---

[1]) Deze certificaten worden alvorens gangbaar te zijn, door de directie van het grootboek geviseerd.

[2]) De wet van 5 Juni 1878 (Stbl. n°. 87) heeft voor de daarbij aangegane schuld van *f* 43 mill. geen nieuw grootboek geschapen, noch bevolen dat deze nieuwe schuld op een der bestaande grootboeken zou worden ingeschreven. Het geld is gevonden door uitgifte van schuldbekentenissen aan toonder, welke echter kunnen worden vervangen door inschrijvingen op het reeds bestaande 4$^{o}/_{o}$ grootboek. Zooals wij reeds zagen, wordt van deze bevoegdheid een ruim gebruik gemaakt.

rentegevende schuld gedeponeerd als waarborg voor de rentelooze schuld der muntbiljetten [1]).

Voorts wordt de vlottende schuld gevormd door *Schatkistbiljetten* en *Schatkistpromessen.* Volgens de wet van 4 April 1870 (Stbl. n°. 62) kunnen *schatkistbiljetten* worden uitgegeven voor tweeërlei doel. Ten eerste om te voorzien in de tijdelijke behoeften van 's Rijks kas, tot een bedrag van niet meer dan 4 millioen gulden. Ten tweede tot dekking van tekorten op de middelen voor een bepaald dienstjaar, tot een zooveel hooger bedrag dan *f* 4 millioen, als door de wet zal worden toegestaan.

Deze schatkistbiljetten, die geen langeren looptijd mogen hebben dan van een jaar, worden volgens K. B. van 21 Aug. 1870 (Stbl. n°. 154) uitgegeven door den Minister van Financiën, in stukken van *f* 1000, *f* 500 en *f* 100, voor tijdvakken van 3, 6, 9 of 12 maanden. De rente, door den koning bepaald, wordt op de stukken vermeld. De minister van Financiën is bevoegd de uitgegeven schatkistbiljetten in beleening te plaatsen. Op den 15^{en} van elke maand doet de minister in de Staatscourant opgave van alle op den eersten dier maand in omloop zijnde of in beleening geplaatste schatkistbiljetten.

Volgens de wet van 5 Dec. 1881 (Stbl. n°. 185) kunnen, met dezelfde bestemming als de bovengenoemde schatkistbiljetten, zoogenaamde *schatkistpromessen* worden uitgegeven. Dit zijn schuldbekentenissen waarvan de rente bij de *uitgifte* verrekend wordt. Hun bedrag mag, te zamen met de in omloop zijnde schatkistbiljetten, niet grooter zijn dan dat waarvoor uitgifte of beleening van schatkistbiljetten of schatkistpromessen bij de wet is toegestaan. Tot de uitgifte dezer promessen wordt gemachtigd bij koninklijk besluit, te plaatsen in Staatsblad en Staatscourant. Elk stuk bedraagt *f* 1000, of veelvouden daarvan. Zij zijn betaalbaar aan toonder of aan de order van den nemer, na een termijn van ten hoogste twaalf maanden. Vijf jaren na het verstrijken van dezen termijn is het opvorderingsrecht vervallen. De uitgifte zelve geschiedt door

---

[1]) Zie Mr. H. J. SMIDT. Onze muntbiljetten. Vragen des Tijds 1882, blz. 162 vlg.

In het voorjaar van 1883 is een wetsvoorstel ingediend, strekkende om het bedrag tot *f* 15 millioen te verhoogen.

of namens den minister van financiën bij openbare inschrijving of onderhands. Het verschil tusschen het nominaal bedrag der geplaatste promessen en het bedrag, door het Rijk werkelijk ontvangen, wordt betaald uit de begrooting van het jaar waarin de storting geschiedt. De minister van financiën doet op den 15en van iedere maand opgave in de Staatscourant van het in omloop zijnde aantal.

§ 3. De inkomsten.

Zooals wij boven reeds opmerkten, moet de Staat voornamelijk in de belastingen het middel vinden, om zijne uitgaven te bestrijden.

De regeering is niet bevoegd, ze op eigen gezag uit te schrijven; zij heeft de medewerking der Volksvertegenwoordiging noodig, d. i. er moet eene wet voor zijn [1]). Dit ligt in den aard der zaak. Elke belasting is een last, die aan de ingezetenen wordt opgelegd; de Vertegenwoordiging moet dus toezien, vooreerst, dat geene belastingen geheven worden, welke niet volstrekt noodzakelijk zijn, en ten andere, dat die, welke opgebracht moeten worden, zooveel mogelijk rekening houden met het draagvermogen der ingezetenen. Ook behoort naar de minst kostbare wijze van invorderen te worden gestreefd.

Over de vraag, welke belastingen al dan niet aan de vereischten beantwoorden, is veel getwist. De eenvoudigste, de rechtvaardigste, de minst drukkende en de minst kostbare, wat hare inning betreft, is die, welke geheven wordt van het inkomen (inkomsten-belasting), mits zij goed ingericht zij. Hoe wenschelijk hare invoering ook zijn moge, de daartoe in het jaar 1872 aangewende poging is mislukt. Het toen door den minister BLUSSÉ verdedigde ontwerp werd door de Tweede Kamer verworpen.

In het stuk van belastingen mogen geene privilegiën worden toegestaan [2]), d. i. niemand, die volgens de wet in de termen valt om belast te worden, mag zich daaraan onttrekken of daarvan vrijgesteld worden. Dit belet echter niet, dat er categoriën zijn,

---

[1]) Art. 171. »*Geene belastingen kunnen ten behoeve van 's lands kas worden geheven, dan uit krachte van eene wet.*

[2]) Art. 172 Grw.

b. v. van huizen, welke, wegens hunne geringe huurwaarde, vrijgesteld zijn van belasting.

Ons tegenwoordig belastingstelsel wordt in de wet op de middelen verdeeld in: 1. *directe belastingen*; 2. *accijnzen*; 3. *indirecte belastingen*, 4. *invoerrechten*, en eindelijk 5. *de waarborg der gouden en zilveren werken.*

Wat zijn *directe*, wat *indirecte* belastingen? Volgens de leer der staathuishoudkunde zijn de eerste de zoodanige, die rechtstreeks door den belastingschuldige aan het land worden betaald, terwijl de *indirecte* in den regel door den verbruiker aan eenen derde, die ze reeds heeft betaald, worden vergoed. Volgens deze bepaling zou dus de *accijnsbelasting* — zoo wordt de belasting op verbruiksartikelen genoemd — onder de indirecte belastingen moeten gebracht worden, terwijl alle andere, welke niet rechtstreeks op de verbruikers verhaald kunnen worden, onder de directe behooren zouden. In de genoemde wet worden echter onder de directe belastingen verstaan: 1°. de *grondbelasting*; 2°. het *personeel*, en 3°. het *patent*; onder de indirecte: 1°. de *zegel-*, 2°. de *registratie-*, 3°. de *hypotheek-* en 4°. de *successie-rechten.*

Ons bestek gedoogt niet eene behandeling van al deze belastingen in bijzonderheden. Wij moeten hen, die daarvan meer dan eene oppervlakkige schets verlangen, naar de werken onzer staathuishoudkundige schrijvers verwijzen. Hier stippen wij ze slechts even aan.

A. Directe Belastingen.

1. *De grondbelasting* is die, welke van de vaste, zoo gebouwde als ongebouwde eigendommen wordt betaald. Zij was reeds in den tijd der graven onder de verschillende namen van *verponding, morgengeld*, enz., bekend, en wordt thans beheerscht door de wet van 26 Mei 1870 (Stbl. n°. 82), welke weder heeft voortgebouwd op den grondslag door de wet van 3 Frimaire an VII (23 Nov. 1798) gelegd. Voor nieuwe of vernieuwde huizen, voor landontginning, landverbetering en inpoldering wordt vrijstelling verleend gedurende een zeker aantal jaren [1]).

---

[1]) De wet van 3 Frimaire an VII te vinden bij FORTUIN: *Verzam. van wetten en besl. van Franschen Oorsprong*, I. 414.

De grondbelasting steunt, in tegenstelling met de vroegere verponding, op het *kadaster* hetwelk eene opmeting en beschrijving van alle onroerende eigendommen, benevens eene opgave der belastbare opbrengst bevat. Het is in 1833 voltooid. Destijds werd eene vaste som voor deze belasting aangenomen, welke over de provinciën werd verdeeld. De toeneming der opbrengst is te danken aan bouw van huizen, bedijking, droogmaking, nieuwe ontginning enz. Van de schatting der opbrengst, welke uitgaat van het collegie van zetters met een Rijksambtenaar, is beroep op Gedeputeerde Staten. Krachtens de wet van 22 Juli 1873 (Stbl. n°. 116) is eene herziening tot stand gekomen van de belastbare waarde der gebouwde eigendommen, welke geene verhooging ten doel had, maar eene verdeeling der belasting, meer overeenkomende met de werkelijke waarde der perceelen. Voor de ongebouwde eigendommen is eene dergelijke herziening bevolen bij de wet van 25 April 1879 (Stbl. n°. 89). De opbrengst der grondbelasting is, met 21½ rijks-opcenten, voor 1883 geraamd op *f* 10,955,770. De aanzienlijke rijzing van de waarde der grondeigendommen sedert het tot stand komen van het kadaster zou eene hoogere opbrengst wettigen.

2. *Het personeel.* Onder dezen naam wordt begrepen de belasting niet alleen op de huurwaarde van het huis, dat bewoond wordt, maar ook op de deuren, vensters en haardsteden, terwijl tevens van het meubilair, dat zich daarin bevindt, alsmede van de dienstboden, die gehouden worden, en de paarden die men gebruikt, eene belasting wordt geheven. Zij vindt dus haren grondslag in de levenswijze, in de verteringen welke men geacht wordt te maken en is geregeld door de wetten van 29 Maart 1833 (Stbl. n°. 4) en van 29 December 1835 (Stbl. n°. 43), alsmede door de wet van 24 April 1843 (Stbl. n°. 15), welke laatste weder gewijzigd is door de wet van 9 April 1869 (Stbl. n°. 59) [1]. De voor 1883 geraamde opbrengst bedraagt in hoofdsom met 20 rijksopcenten *f* 10,416,000. Sedert 1 Mei 1866 wordt echter van de opbrengst dezer belasting 80 procent aan de gemeenten uitgekeerd, krachtens de wet van 7 Juli 1865 (Stbl. n°. 79).

3. Het *patent* is eene belasting op het bedrijf en op sommige beroepen. De hoegrootheid van het te betalen bedrag wordt geregeld naar de meerdere of mindere mate van inkomsten, die het

---

[1]) Zie aanteek. N°. VII.

beroep of bedrijf *belooft* te geven. De belasting wordt niet geheven van reeds verkregen inkomsten, maar gedeeltelijk van winsten, die nog niet zijn ontvangen. Op eene betere regeling, zoo niet op afschaffing dezer belasting, wordt van vele zijden aangedrongen. Zooveel is zeker, dat zij, ingericht op den tegenwoordigen voet, uit een staathuishoudkundig standpunt moeilijk te verdedigen is.

Het patentrecht wordt hoofdzakelijk door de wet van 21 Mei 1819 (Stbl. n°. 34) geregeld. De opbrengst is, met 28 rijks-opcenten, voor 1883 op *f* 4.198.400 geraamd. Ook van den aanslag van deze belasting is, gelijk voor de beide genoemde, hooger beroep op Gedeputeerde Staten opengesteld.

B. De accijnzen.

De accijnzen zijn eene belasting op middelen van verbruik.

Veel is over de meerdere of mindere doelmatigheid dezer belasting geschreven. Hare verdedigers gronden zich vooral daarop, dat zij door allen gedragen wordt en niet drukkend is. Hare bestrijders echter meenen — en, naar wij gelooven te recht — dat zij, aangezien zij, om eene belangrijke opbrengst te geven, op voorwerpen van algemeen verbruik moeten worden gelegd, de lagere klassen onevenredig zwaar belasten. Dit geldt voornamelijk van de accijnzen op het zout, de zeep, het bier (als volksdrank zeer aanbevelenswaardig) en het geslacht. Verder geven de accijnzen licht aanleiding tot smokkelhandel, waardoor een streng toezicht noodzakelijk wordt, tengevolge waarvan een groot personeel van ambtenaren, zoo voor de inning als voor de grensbewaking wordt vereischt.

Op dit oogenblik worden zij geheven van 1°. de *suiker*; 2°. den *wijn*; 3°. het *binnen-* en *buitenlandsch gedestilleerd*; 4°. het *zout*; 5°. de *zeep*; 6°. de *bieren* en *azijnen*, en 7°. het *geslacht*. Vroeger werden er nog accijnzen geheven op het *gemaal* en de *brandstoffen* [1]),

---

[1]) Zie de wetten van 13 Juli 1855 (Stbl. n°. 103) en van 31 Dec. 1863 (Stbl. n°. 220).

terwijl thans ook geene accijnzen meer op het varkens- en schapenvleesch drukken [1]).

C. De indirecte belastingen.

Onder deze belastingen verstaat de wet op de middelen:

1. *Het zegelrecht.* Voor alle gerechtelijke (met uitzondering

---

[1]) De *accijnzen* berusten op de navolgende wetten:

1. Voor de *suiker*, de wet van 2 Juni 1865 (Stbl. n°. 63), gewijzigd door de wetten van 31 December 1865 (Stbl. n°. 198), van 28 Juni 1868 (Stbl. n°. 94) en van 25 Mei 1880 (Stbl. n°. 93). Zie ook de wet van 7 Juli 1867 (Stbl. n°. 69), houdende bepalingen omtrent de heffing en verzekering van den àccijns op de binnenl. suiker;

2 voor den *wijn*, de wet van 20 Juli 1870 (Stbl. n°. 127), gewijzigd door de wet van 8 Mei 1875 (Stbl. n°. 72) en aangevuld door de wet van 7 Mei 1878 (Stbl. n°. 34);

3. voor het *binnen- en buitenlandsch gedestilleerd*, de wetten van 20 Juni 1862 (Stbl. n°. 62), 1 Mei 1863 (Stbl. n°. 47), 7 Juli 1865 (Stbl. n°. 80), 4 Dec. 1869 (Stbl. n°. 202) en 6 April 1877 (Stbl. n°. 70);

4. voor het *zout*, de wet van 21 Aug. 1822 (Stbl. n°. 35), aangevuld door de wet van 2 Januari 1832 (Stbl. n°. 2) en gewijzigd door de wet van 26 April 1852 (Stbl. n°. 93). Zie ook de wet van 15 Mei 1859 (Stbl. n°. 39).

5. voor de *zeep*, de wet van 4 Mei 1832 (Stbl. n°. 13), gewijzigd door de wet van 14 Dec. 1844 (Stbl. n°. 65). Zie ook de zoo even genoemde wet van 15 Mei 1859 (Stbl. n°. 39).

6. voor de *bieren en azijnen*, de wet van 25 Juli 1871 (Stbl. n°. 92), gewijzigd door de wet van 27 Juni 1876 (Stbl. n°. 130).

7. voor het *geslacht*, de wet van 2 Juli 1822 (Stbl. n°. 31), gewijzigd door de wet van 2 Januari 1832 (Stbl. n°. 5), aangevuld door de wet van 29 Dec. 1866 (Stbl. n°. 202).

Voor 1883 is de opbrengst geraamd van:

de suiker	op	*f* 6,500,000
den wijn	»	» 2,050,000
het gedestilleerd	»	» 22,000,000
het zout	»	» 3,200,000
de zeep	»	» 1,675,000
het bier en de azijn	»	» 900,000
het geslacht	»	» 2,850.000
Te zamen		*f* 39,175,000

van strafrechtelijke), de meeste burgerlijke en administratieve, zoo openbare als onderhandsche acten, wordt vereischt het gebruik van door den Staat gestempeld (gezegeld) papier. De prijs van het zegel verschilt naar gelang van den aard der acte, of het bedrag der daarin uitgedrukte geldsommen.

De wet van 3 Oct. 1843 (Stbl. n°. 47), welke het zegelrecht regelt, heeft eene belangrijke wijziging en aanvulling ondergaan door de wet van 11 Juli 1882 (Stbl. n°. 93), wier bepalingen in werking zijn getreden met 1 Januari 1883 [1]). Daardoor zijn aan een *vast* zegelrecht van *vijf centen* onderworpen alle, zonder tusschenkomst van een openbaar ambtenaar opgemaakte of niet uitdrukkelijk van zegelrecht vrijgestelde quitantiën en andere eenzijdige acten of geschriften, waarin de schuldeischer het geheel of gedeeltelijk te niet te gaan eener geldschuld van meer dan *f* 10 erkent. Van dit recht zijn alleen uitgezonderd de quitantiën voor betaalde Rijks-, provinciale-, plaatselijk- of waterschapsbelastingen. Voorts zijn aan een recht van 5 cent per *f* 100 onderworpen alle wissels, orderbriefjes, assignatiën, bank- en ander papier aan toonder, en ander handelspapier, *binnen* het *Rijk* betaalbaar. Zoogenaamd »kort papier» *binnen* en al het andere handelspapier *buiten* het Rijk betaalbaar is slechts onderhevig aan een *vast* recht van 5 centen. De zoogenaamde »kassiersbriefjes» zijn niet meer van zegelrecht vrijgesteld. De Staat zorgt voor de uitgifte van »plakzegels», zoowel als van gezegeld papier van bepaald formaat [2]). De wet bepaalt niet alleen straffen op het namaken

---

[1]) Zie overigens de wetten van 18 Dec. 1845 (Stbl. n°. 86), 24 Dec. 1856 (Stbl. n°. 130), 31 Dec. 1856 (Stbl. n°. 165).

[2]) Omtrent dit onderwerp bepaalt het kon. besluit van 18 December 1882 (Stbl. n°. 218) het volgende : »*Het plakzegel wordt op het aan zegelrecht onderworpen stuk geheel en al vastgeplakt, gaaf en ongeschonden, zooals het van rijkswege wordt uitgegeven, en zonder dat papier of eenige andere stof tusschen het stuk en het zegel aanwezig zij.*

»*Het wordt vastgeplakt daar, waar het stuk moet worden onderteekend door hem, die het zegel gebruikt. Deze schrijft zijne onderteekening met inkt op of over het zegel.*

»*Hij vermeldt tevens op het zegel, en mede met inkt, het tijdstip waarop het wordt gebruikt, door de aanduiding van den dag, de maand en het jaar.*»

van zegels of gebruiken van vervalschte, maar ook op de ontduiking van het zegelrecht. Zij stelt dengene die de betaling ontvangt aansprakelijk, terwijl zij hem tevens de bevoegdheid geeft de kosten van het zegel op den schuldenaar te verhalen.

2. *Registratierecht.* Voor verscheidene acten wordt gevorderd eene inschrijving in een register bij den ambtenaar, die daarmede belast is (de ontvanger van registratie), van welke inschrijving op de acte zelve melding wordt gemaakt. Hiervan wordt een zeker recht, registratierecht, betaald.

Dit recht is van Franschen oorsprong en wordt hoofdzakelijk door de wet van 22 Frimaire an VII (12 Dec. 1798) [1]) beheerscht. Na de afscheiding van Frankrijk werd het bestaande belastingstelsel, en daaronder het registratierecht, gehandhaafd krachtens besluit van den Souvereinen Vorst van 23 Dec. 1813 (Stbl. n°. 17). Bij de wet van 11 Febr. 1816 (Stbl. N°. 14) werd o. a. in art. 25 bepaald, dat met 1817, of wel gelijktijdig met de invoering der nieuwe wetgeving, de registratierechten en andere rechten door algemeene belastingen zouden worden vervangen [2]). Dit heeft echter nooit plaats gehad. Nadat de Nederlandsche wetten van 31 Mei 1824 (Stbl. n°. 36 en 37) en 16 Juni 1832 (Stbl. n°. 29) eenige wijziging gebracht hadden in de bestaande wetgeving is deze op nieuw gewijzigd door de wet van 11 Juli 1882 (Stbl. n°. 92), waarbij wordt bevolen dat eene algemeene herziening moet worden ondernomen vóór 1 Januari 1886. Tot de belangrijkste bepalingen dezer nieuwe wet behooren de volgende. Orderbriefjes, assignatiën, kassiersbriefjes en ander handelspapier aan toonder zijn van de formaliteit van registratie vrijgesteld. Van de acten van scheiding van roerende en onroerende zaken tusschen mede-eigenaren wordt, behoudens enkele uitzonderingen, een evenredig registratierecht geheven van 15 centen per *f* 100. — Acten van overdracht van onroerende goederen onder bezwarenden titel, waarvoor volgens de bestaande wetten vier gul-

---

Bij kon. besluit van 17 December 1882 (Stbl. n°. 203) is bepaald, dat voor het plakzegel voor quitantiën en handelspapier voorshands de vorm blijft behouden, bij kon. besluit van 8 December 1869 (Stbl. n°. 208) ten aanzien van het plakzegel voor handelspapier bepaald.

[1]) Zie FORTUIN, I, blz. 484.

[2]) FORTUIN. I, blz. 483.

den per *f* 100 moet worden betaald, zullen worden bezwaard met een recht van slechts 25 centen per *f* 100, wanneer de nieuwe overdracht geschiedt binnen een jaar, nadat de volle 4% is betaald, met bijbetaling van het gewone recht evenwel voor het bedrag waarmede intusschen de waarde mocht zijn gestegen. — Van acten van ruiling van landerijen *binnen* het Rijk gelegen wordt 25 cent per *f* 100 geheven, en van acten van ruiling van *andere* onroerende zaken, binnen het Rijk gelegen of gevestigd, twee gulden van elke *f* 100 der verkoopwaarde. Van de acten van huwelijksvoorwaarden is een *vast* recht verschuldigd van *f* 5; van die van oprichting of ontbinding van maat- of vennootschappen *f* 15. Voor brieven van meerderjarigverklaring komt een recht van *f* 30; voor die van beperkte »handlichting» *f* 10. Ten slotte legt de wet een recht van *f* 30 voor elken dienstplichtige op de overeenkomsten van plaatsvervanging of nommerverwisseling bij de nationale militie.

3. *Hypotheekrecht.* Er zijn openbare registers, welke strekken, vooreerst tot overschrijving van alle acten. houdende overdracht van eigendommen van vast goed; ten tweede tot inschrijving van alle hypothecaire verbanden op vaste goederen genomen [1]). De ambtenaar, die daarmede belast is, heet hypotheekbewaarder. Ook deze belasting is van Franschen oorsprong [2]). Aan denzelfden ambtenaar is tevens de bewaring der archieven van het kadaster, voor zoover zijn arrondissement betreft, opgedragen. De registers worden bijgehouden door de hypotheekbewaarders, onder medewerking van de landmeters, naar de acten en bescheiden, die ter overschrijving worden aangeboden.

4. Het *successierecht* wordt geheven van hetgeen geërfd of verkregen wordt uit den boedel van een overledenen ingezetene. Deze belasting wordt geregeld door de wet van 13 Mei 1859 (Stbl. n°. 36), gewijzigd door de wetten van 28 Mei 1869 (Stbl. n°. 95) en van 9 Juni 1878 (Stbl. n°. 95), bij welke laatste wijziging het successierecht is uitgebreid tot hetgeen in de rechte

---

[1]) Zie art. 743, 767, 807 en 1224 B. W.

[2]) Wet van 21 Ventôse an VII (21 Maart 1799) te vinden bij FORTUIN II blz. 7. Zie verder de wet van 3 Januari 1824 (Stbl. n°. 1) en de wet van 5 Juni 1878 (Stbl. n°. 90).

lijn wordt geërfd [1]). Er zijn echter bij deze wet eenige gevallen vermeld, waarin vrijstelling van het successierecht wordt verleend.

Bovendien wordt nog onder den naam van *recht van overgang* eene belasting geheven van door overlijden in eigendom geërfde of verkregen effecten, bewijzen van geldleeningen, aandeelen van vennootschappen enz. alsmede van alle onroerende zaken binnen het rijk in Europa gelegen, onverschillig of deze in vruchtgebruik of in eigendom, doch alleen voor zoover deze laatste door overlijden van iemand, geen ingezetene van het Rijk, verkregen worden [2]).

D. Invoerrechten.

Van buitenlandsche waren wordt bij invoer een zeker recht geheven. Het Nederlandsch tarief behelst alleen een recht van *invoer;* de *uitvoer* is, sedert bij art. 6 der wet van 6 April 1877 (Stbl. n°. 71) de lompen zijn vrijgesteld, geheel vrij, terwijl *doorvoerrechten* niet worden geheven. Het tarief is vastgesteld bij de wet van 15 Aug. 1862 (Stbl. n°. 170), doch het is aanmerkelijk gewijzigd bij de zoo evengenoemde wet, waarbij verscheidene artikelen, in het oude tarief vermeld, zijn vrijgesteld [3]).

---

[1]) Zie kon. besluiten van 4 August. 1864 (Stbl. n°. 116) en van 10 Juni 1877 (Stbl. n°. 146.)

[2]) Bij de begrooting voor 1883 is de opbrengst geraamd van de hoofdsom der:

zegelrechten	op	*f* 2,304,000
registratierechten	»	» 8,222,000
hypotheekrechten	»	» 1,146,000
rechten van successie en van overgang bij overlijden	»	» 7,600,000
50 opcenten op zegelrechten	»	» 616,000
38 opcenten op registratierechten	»	» 2,014,000
» » » rechten van successie en van overgang bij overlijden	»	» 2,888,000
Te zamen		*f* 24,790,000

[3]) Deze rechten zijn voor 1883 geraamd op *f* 4,712,000

E. De waarborg op de gouden en zilveren werken.

Dit recht is eene belasting op het keuren dier werken, hetwelk strekt om den kooper tegen bedrog te vrijwaren [1]).

Hierbij moeten wij nog melding maken van het *opcentenstelsel*, een middel om de belasting te verhoogen, al naarmate daaraan behoefte is, zonder de grondslagen zelve te veranderen. Vermindering komt echter niet voor. Op de grondbelasting worden *f* 0.21[5], op het personeel *f* 0.20, op het patent *f* 0.28, op de meeste indirecte belastingen *f* 0.38 opcenten per *f* 1.00 belasting geheven.

Behalve de middelen, welke uit de opbrengst der belastingen voortspruiten, trekt de Staat inkomsten:

1. Uit domeinen, welke uit vaste goederen, tienden, wegen, kanalen, vaarten, havens enz. bestaan [2]). De vaste goederen moeten worden verkocht [3]), voor zoover zij niet voor den publieken dienst benoodigd zijn, of uitgezonderd zijn, hetzij wegens geringe inkomsten, hetzij ter bevordering van inpoldering, indijking, droogmaking of

---

[1]) Wet van 18 Sept. 1852 (Stbl. n°. 118) en van 7 Mei 1859 (Stbl. n°. 31). De opbrengst is voor 1883 geraamd op *f* 311,100.

[2]) Deze inkomsten worden voor 1883 aldus geraamd:

a. inkomsten	van gewone domeinen, tienden, enz. . .	*f* 1,290,000
b. dito	van het domein van oorlog	» 65,000
c. dito	van groote wegen	» 330,000
d. dito	van vaarten, veren, havens	» 415,000
	Te zamen	*f* 2,100,000

De domeinen, bij de wet van 25 Mei 1816 (Stbl. n°. 25) aan Prins FREDERIK der Nederlanden afgestaan, wegens het gemis van opvolging in de Nassausche Staten, zijn weder aan het Rijk gekomen, aangezien de Prins is komen te overlijden zonder mannelijk oir na te laten.

[3]) Wet van 29 Augustus 1848 (Stbl. n°. 39).

landaanwinning. De opbrengst wordt in een afzonderlijk fonds gestort en tot schulddelging aangewend.

2. De opbrengst van staatsinrichtingen. Tot de zorg van den Staat behoort het tot stand brengen van sommige inrichtingen die een geregeld en gemakkelijk verkeer, de ontwikkeling van het volk, of de belangen van handel en nijverheid bevorderen. Voor het gebruik maken daarvan wordt betaald, en die inkomsten worden op de begrooting vermeld. Zoo heeft de Staat aan zich het monopolie der posterij gehouden, en telegraaflijnen tot stand gebracht; zoo heeft hij spoorwegen aangelegd, en instellingen van onderwijs opgericht; zoo bestaat er van rijkswege gelegenheid tot het opleggen van koopmansgoederen (entrepôts), en draagt de Staat zorg voor de regeling van den ijk der maten en gewichten, enz.

a. De *posterij.* De Staat oefent het monopolie daarvan uit. De tegenwoordige regeling berust op de wet van 22 Juli 1870 (Stbl. n°. 138), gewijzigd door de wetten van 12 April 1872 (Stbl. n°. 32) en 28 Juni 1876 (Stbl. n°. 145). Deze wetten hebben betrekking op het vervoer van brieven, briefkaarten, dag- en weekbladen, de verzending en inkasseering van gelden, enz.

Eene belangrijke uitbreiding is aan de staatswerkzaamheid op dit gebied gegeven door de wet van 21 Juni 1881 (Stbl. n°. 70), waarbij de dienst der posterijen wordt uitgestrekt over het vervoer van *pakketten*, een gewicht van 5 kilogram niet te boven gaande. Deze wet heeft alleen betrekking op het *binnenlandsch* verkeer; de regeling van het postpakketten-vervoer met onze koloniën en vreemde Staten is overgelaten aan den Koning. — Bij Koninklijk Besluit worden aangewezen de grootste afmetingen welke de pakketten mogen hebben, de voorwerpen ongeschikt om als pakket te worden verzonden, de voorschriften omtrent de verpakking en de formaliteiten, door afzenders en geadresseerden in acht te nemen, en ten slotte de wijze waarop moet worden gehandeld met onbestelbare of door de geadresseerden geweigerde pakketten. Dit is geschied bij K. B. van 15 Januari 1882 (Stbl. n°. 13). Evenals van brieven, kan de waarde van het pakket worden aangegeven, doch voor niet meer dan *f* 500, in welk geval, bij op de post verloren gaan of in het ongereede geraken, de volle waarde wordt vergoed. Bij niet aangegeven waarde wordt in zulk geval eene vergoeding gegeven naar den grondslag der werkelijk geleden schade, doch voor

geen hooger bedrag dan *f* 2.50 per kilogram of gedeelten daarvan. Een pakket wordt geacht verloren of in het ongereede te zijn geraakt, wanneer het dertig dagen na de ter post bezorging niet kan worden geleverd. Evenals voor brieven, zijn de spoorwegbesturen verplicht het vervoer der pakketten en daarop toezicht houdende ambtenaren op zich te nemen, doch tegen eene in de wet geregelde schadeloosstelling.

Op het voorbeeld van onderscheidene vreemde landen is krachtens de wet van 25 Mei 1880 (Stbl. n°. 88) bij ons de posterij dienstbaar gemaakt aan het op soliede wijze beleggen van bespaarde penningen, door de oprichting der Rijkspostspaarbank.

Deze instelling, te Amsterdam gevestigd, staat onder het beheer van een bezoldigden Directeur, door den Koning benoemd, verantwoordelijk aan den Minister van Waterstaat en rekenplichtig aan een Raad van Toezicht. De leden van dezen Raad worden door den Koning benoemd en ontslagen, ten getale van ten minste vijf en ten hoogste zeven, voor den tijd van drie jaren, met herbenoembaarheid na een jaar tusschenruimte. — Het Kon. Besl. van 5 Maart 1881 (Stbl. n°. 36) heeft het tijdstip van in werking treden dezer wet gesteld op 1 April 1881. De algemeene maatregel van inwendig bestuur van 10 Januari 1881 (Stbl. n°. 2) houdt de noodige voorschriften in voor de uitvoering der wet. De instelling heeft ten doel het sparen te bevorderen, vooral onder de lagere klassen.

Door den minister van Waterstaat worden de postkantoren aangewezen, welke voor inlagen en terugbetalingen openstaan. In Februari 1883 waren 228 hoofd- en bijkantoren en 808 hulpkantoren daartoe geopend. Men kan de terugbetaling verkrijgen, niet alleen bij het kantoor waar de inleg geschiedde, maar bij alle voor de postspaarbank opengestelde kantoren. Minder dan *f* 0.25 mag niet worden ingebracht; voor de besparing van kleinere sommen zijn kosteloos formulieren te bekomen, welke voorzien zijn van twintig vakjes, voor aanhechting van evenveel frankeerzegels van 5 cents. Voor hetgeen iemand boven *f* 800 heeft ingelegd, wordt geen rente uitgekeerd. De inlagen en terugbetalingen worden, op naam, ingeschreven in kosteloos verstrekte spaarbankboekjes. De rente wordt daarin bijberekend tegen 2.64% 's jaars, waartoe elk boekje jaarlijks aan den Directeur moet worden opgezonden in de maand, waarin de eerste inleg is geschied. Tot een bedrag van *f* 10 worden

de opgevraagde sommen onmiddellijk uitbetaald. Voor een hooger bedrag moet men zich wenden tot de centrale Directie te Amsterdam.

Minderjarigen kunnen zonder bijstand van vader of voogd, gehuwde vrouwen zonder dien van den man, inleggen en, behoudens verzet van vader, voogd of echtgenoot, terugbetaling vragen. Wie inlegger wenscht te worden, moet eene verklaring onderteekenen dat hij zich onderwerpt aan de bepalingen der wet van 25 Mei 1880 en die welke tot uitvoering dezer wet zijn of nader zullen worden vastgesteld. Met deze verklaring worden naam, woonplaats, betrekking of beroep, dag en plaats van geboorte van den inlegger door den postbeambte geschreven in een daartoe bestemd register, waarin de inlegger zijn handteekening stelt. Kan hij niet schrijven, dan vermeldt de postbeambte dit uitdrukkelijk onder de verklaring en in het register. — De Staat waarborgt zonder eenig voorbehoud aan de inleggers de teruggave hunner inlagen en de daarop verschuldigde rente. Voor zoover zij niet voor terugbetaling beschikbaar worden gehouden, moeten de ingebrachte gelden worden belegd in door de wet aangewezen fondsen. De Nederlandsche Bank is de kassier der Rijkspostspaarbank en bewaart hare eigendommen [1].

Op 31 Maart 1883 was reeds *f* 2.323.370.01 ingebracht.

b. De telegrafie. Het Rijk heeft de oprichting van telegrafen op zich genomen krachtens de wet van 7 Maart 1852 (Stbl. n°. 48). De laatste regeling van den dienst der rijkstelegrafen dagteekent van het kon. besluit van 16 Maart 1880 (Stbl. n°. 32), aangevuld bij kon. besl. van 27 Jan. 1881 (Stbl. n°. 22). Het kon. besluit van 25 April 1881 (Stbl. n°. 52) maakt het mogelijk in kleinere gemeenten telegraafkantoren te vestigen met *telefoon*dienst.

In de Staatscourant worden de vereischten openbaar gemaakt voor de examens van adspiranten naar de betrekking van klerk of leerling bij de rijkstelegraaf. Voor leerling 2e klasse, aan welke betrekking aanvankelijk eene jaarwedde van *f* 900 is verbonden, wordt, bij vergelijkend examen, voldoende kennis gevorderd van de vakken die bij de telegrafie het meest in aanmerking komen, namelijk talen, wis- en aardrijkskunde. Zij die in het bezit zijn van het getuigschrift van goed afgelegd eind-examen van eene

---

[1]) Zie ARMAND SASSEN. De Rijkspostspaarbank, *Eigen Haard*, 1883 n°. 13.

hoogere burgerschool met vijfjarigen cursus, hebben slechts examen af te leggen in het vlug schrijven van »net en duidelijk schrift.» Daaraan voldoende, worden zij op de lijst der geschikt bevonden candidaten bovenaan gesteld. Is het aantal van deze candidaten grooter dan het getal te vervullen plaatsen, dan worden uit hen diegenen genomen die het beste getuigschrift en het beste schrift hebben geleverd.

Het bij de Grondwet gewaarborgde brievengeheim is door de wet ook tot de telegrammen uitgebreid.

c. De Staat heeft *spoorwegen* aangelegd, en de exploitatie daarvan aan bijzondere ondernemers bij concessie gegund. Daarover spreken wij later; hier teekenen wij slechts aan, dat het aandeel van het Rijk in de opbrengst der staatsspoorwegen voor het jaar 1883 is geraamd op *f* 2,121,000.

d. Over de rijks-instellingen van onderwijs enz., handelen wij eveneens later.

e. Onder de staatsinrichtingen, die inkomsten afwerpen, moeten wij tot ons leedwezen nog melding maken van de *staatsloterij.* Het keizerlijk decreet van 13 Oct. 1812, bevestigd bij besluit van den Souvereinen Vorst van 6 Dec. 1813, strekt haar tot grondslag. Te recht wordt deze inrichtiug door velen veroordeeld. Voor 1883 is hare opbrengst op *f* 430,000 geraamd [1]).

3. Tot de voornaamste middelen, waarop de schatkist vroeger jaarlijks rekende, behoorden de bijdragen, welke Nederlandsch-Indië opbracht, en die meer bekend waren onder den naam van *batige saldo's.* In den laatsten tijd worden zij slechts *pro memorie* op de staatsbegrooting vermeld. Wij komen ook daarop later terug.

4. De overige middelen, bijv. de opbrengst van uitgegevene acten voor jacht en visscherij, loodsgelden, rechten op mijnen, enz., zijn te verscheiden van aard, om ze afzonderlijk te beschouwen [2]).

Het Rijk is verdeeld in negen inspectiën der directe belastingen,

---

[1]) Bij kon. besluit van 31 Maart 1883 zijn eenige wijzigingen gebracht in het kon. besl. van 21 Juli 1874, waarbij het plan wordt vastgesteld waarnaar de staatsloterij is ingericht.

[2]) De eerstgenoemde rechten zijn voor 1883 geraamd op *f* 145,000, de loodsgelden op *f* 1,002,000, de rechten op de mijnen op *f* 3,105.

in- en uitgaande rechten en accijnzen [1]), welke weder in contrôles zijn verdeeld. In verschillende arrondissementen zijn *betaalmeesters* aangesteld, die belast zijn met het overnemen van alle ontvangsten van den Staat, hetzij van de ontvangers, die ze hebben ingevorderd, hetzij van de oorspronkelijke schuldenaren, terwijl hun tevens is opgedragen het doen van alle betalingen voor rekening van den Staat [2]).

De algemeene bewaarplaats der landsgelden is de Nederlandsche Bank, die te Amsterdam gevestigd is, en in dit opzicht als agent van 's Rijks schatkist optreedt. Over deze instelling spreken wij later.

Ook het beheer der domeinen staat onder den minister van financiën. De ambtenaren der registratie zijn onder zijne bevelen met de administratie der domeinen belast.

Alvorens dit hoofdstuk te eindigen, wenschen wij een enkel woord te wijden aan de munt.

Reeds van ouds oefenden in ons vaderland de Staten invloed uit op den muntslag, en poogden zij daardoor de willekeur der Landsheeren op dat punt tegen te gaan. De Grondwet, aan dit beginsel getrouw, schrijft in art. 174 voor: »het gewicht, gehalte en de waarde der muntspeciën worden door de wet geregeld.»

»De wet, waarop dit artikel doelt, en waarbij het muntstelsel is geregeld, is die van 26 November 1847 (Stbl. n°. 69), gewijzigd bij de wet van 6 Juni 1875 (Stbl. n°. 117). Volgens deze laatste wet heeft Nederland den gouden tegelijk met den zilveren standaard.

---

[1]) De inspectiën zijn Rotterdam, Amsterdam, Leeuwarden, Zwolle, Zutfen, Middelburg, Eindhoven en Maastricht. Zie kon. besluiten van 20 Mei 1869, n°. 28, 29 en 30 (niet in het Staatsblad opgenomen).

[2]) Bij de wet van 24 Juli 1871 (Stbl. n°. 86), is eene overeenkomst bekrachtigd tusschen de regeering en de Nederlandsche Bank, waarbij deze ontslagen wordt van de verplichting, welke haar bij de wet van 1863 kon worden opgelegd, om met den geheelen dienst van 's Rijks schatkist te worden belast, ter vergoeding waarvoor zij jaarlijks een bedrag van *f* 100,000 aan den Staat betaalt.

De gouden standpenning is het gouden tienguldenstuk ; de zilveren standpenningen zijn de rijksdaalder, de gulden (de eenheid van het Nederlandsche muntstelsel), en de halve gulden [1]. De zilveren pasmunten zijn de stukken van vijf en twintig, van tien en van vijf cents; de overige pasmunten zijn de bronzen 2½, 1 en ½ centstukken [2].

Niet tevreden met de waarde van de munt door de wet te doen bepalen, heeft de Grondwet ook bevolen, dat het toezicht over de zaken van de munt eveneens door de wet zou worden geregeld [3]. Aan dit voorschrift heeft de wet van 1 Juni 1850 (Stbl. nº. 25) voldaan. Het toezicht op de zaken van de munt en de zorg voor de stipte naleving der wettelijke bepalingen betreffende het muntwezen zijn, onder het opperbeheer van den minister van financiën, opgedragen aan een muntcollegie, dat uit drie leden bestaat, en te Utrecht, waar ook de rijksmunt zich bevindt, zijn zetel heeft. De leden en de secretaris worden door den Koning benoemd, die ook den voorzitter aanstelt. Jaarlijks brengt het muntcollegie een verslag uit over de muntwerkzaamheden van het afgeloopen jaar, dat aan de Staten-Generaal wordt aangeboden. De uitvoering van het muntwerk is opgedragen aan eenen munt-

---

[1]) Terwijl Nederland van 1816 (wet van 28 Sept. 1816 Stbl. nº. 50), tot 1847 den dubbelen standaard heeft gehad, was het muntwezen tusschen 1847 en 1875 ingericht op den grondslag van den enkelen, zilveren standaard. In 1873 zag de wetgever zich tengevolge van de daling der zilverprijzen genoopt de aanmunting van zilver tijdelijk te verbieden. Daarna stelde de regeering voor tot de invoering van den enkelen gouden standaard over te gaan. Dit voorstel werd echter 2 Maart 1874 verworpen. Nu volgde de bovengenoemde wet van 6 Juni 1875, welke den dubbelen standaard wederom heeft ingevoerd, doch met deze eigenaardigheid dat de vrije aanmunting van zilveren munt door particulieren tijdelijk werd verboden. Dit verbod is door de wet van 9 December 1877 (Stbl. nº. 215) van kracht verklaard »totdat daaromtrent nader bij de wet zal zijn voorzien.» Dientengevolge leeft men in ons land onder den zoogenaamden »double étalon boiteux».

[2]) Zie wet van 28 Maart 1877 (Stbl. nº. 43).

[3]) Art. 175. »*Het toezicht en de zorg over de zaken van de munt en de beslissing der geschillen over het allooi, essai en wat dies meer zij, worden door de wet geregeld.*»

meester, die daarvoor een muntloon ontvangt naar een door den Koning vastgesteld tarief. Aan de leden van het muntcollegie — met uitzondering van den muntmeester — is verboden, handel te drijven in edele metalen of in voorwerpen daaruit vervaardigd. Verder is hun opgedragen: 1°. het onderzoek van muntspeciën, die van valschheid of waardevermindering verdacht zijn; 2°. de uitspraak over de echtheid en het juiste gebruik der keurteekenen op de gouden en zilveren werken; 3°. de uitspraak over geschillen van allooi en essai.

HOOFDSTUK II.

DE STAATSZORG MET BETREKKING TOT HET RECHTSWEZEN.

Eene goede rechtsbedeeling mag in een wel ingerichten Staat niet ontbreken. Er kunnen geene waarborgen genoeg gegeven worden tegen willekeur, wanneer het leven en de bezittingen van personen daarbij betrokken zijn. De Staat zelf heeft er het grootste belang bij, omdat het welvaren en het geluk zijner leden er door bevorderd worden. Daarom eischt de Grondwet, dat er een wetboek besta van burgerlijk recht en van koophandel, een wetboek van strafrecht, een wetboek voor de wijze van procedeeren in burgerlijke en eindelijk een voor de procesorde in strafrechterlijke gedingen [1]).

In de Republiek der Vereenigde Nederlanden bestond geen algemeen wetboek. Het recht werd in iedere provincie en stad op verschillende wijzen uitgeoefend. Het werd gedeeltelijk door privilegiën, keuren en handvesten, gedeeltelijk door het Romeinsche, het kanonieke en het leenrecht beheerscht. Bovendien moest men dikwijls zijne toevlucht nemen tot oude gewoonten en costumen. Dat een dergelijke toestand aanleiding gaf tot veel verwarring en moeilijkheden, behoeft geen betoog. Reeds in de laatste helft der achttiende eeuw begon men dan ook, zoo niet op eene codificatie, dan toch op eene meer eenvormige wetgeving aan te

---

[1]) Art 146. »*Er is een algemeen wetboek van burgerlijk recht, van koophandel, van strafrecht, van burgerlijke rechts- en van strafvordering*...»

dringen [1]). De Staatsregeling van 1798 schreef voor, dat een wetboek, zoowel van burgerlijk als lijfstraffelijk recht, alsmede van rechtsvordering, zou gemaakt worden [2]). De daaropvolgende Staatsregelingen hielden hetzelfde voorschrift in. Tengevolge van de snelle opvolging der gebeurtenissen kon echter geen der ontwerpen gereed komen, of in beraadslaging gebracht worden. Eerst in 1806, toen LODEWIJK NAPOLEON de koninklijke waardigheid aanvaard had, werd daarmede een begin gemaakt. Het *Wetboek Napoleon, ingericht voor het koninkrijk Holland*, ingevoerd den 1sten Mei 1809, dat alleen het burgerlijk recht regelde, was gedeeltelijk eene vertaling van den *Code Napoléon*, gedeeltelijk gewijzigd en dienstbaar gemaakt voor ons vaderland. Dit werk was echter met overhaasting tot stand gebracht. Ook was de vraag gewettigd: »hoe kan men iets goeds verwachten van een wetboek, waaraan uitsluitend een ander, vreemd, ons onbekend, met onze vroegere zeden, wetten en gebruiken strijdig wetboek moest ten grondslag liggen? ... Het werk was dan ook eigenlijk, zooals te voorzien was, noch Hollandsch, noch Fransch, maar het was een verward mengsel van beiden» [3]).

In Maart 1811, na de inlijving van Nederland bij Frankrijk, werden de fransche wetboeken ingevoerd. Zij schonken aan Nederland het eerst de voordeelen van eene algemeene, wel is waar uitheemsche, doch voor haren tijd uitstekende wetgeving. Inzonderheid het Burgerlijk Wetboek, destijds *Code Napoléon* genoemd, muntte onder de nieuwe wetboeken uit.

Bij Nederlands herstelling werd het vooruitzicht op eene nationale wetgeving geopend [4]). Reeds den 18 April 1814 benoemde de Souvereine Vorst eene commissie, tot het ontwerpen van een burgerlijk wetboek en andere wetboeken [5]). In 1819 waren reeds eenige ontwerpen gereed, die in de zitting van 1819—1820 ter tafel werden gebracht. Zoowel het werk der commissie, als de beraadslaging daarover bij de Staten-Generaal vorderden slechts

---

[1]) Zie DE PINTO, *Handl. tot het burgerl. wetb.* I, blz. 9, II, bl. 531 en volg.

[2]) Art. 28 Staatsr. 1798. [3]) DE PINTO, t. a. p. I, blz. 13.

[4]) Besl. van den Souv. Vorst van 1 Dec. 1813 (Stbl. n°. 5).

[5]) Zie STUART's *Jaarboeken van het Koningrijk der Nederl.* 1814, bl. 370.

langzaam. Eindelijk had in de zitting van 1828—1829 eene laatste herziening van al de afgewerkte wetboeken plaats. De invoering werd op den 1sten Febr. 1831 bepaald. De Belgische omwenteling bracht echter daarin eene groote vertraging teweeg. Eene nieuwe herziening was noodzakelijk geworden. De ontwerpen werden den 22sten Febr. 1832 aan de Staten-Generaal aangeboden. De beraadslagingen duurden tot Mei 1834. Eindelijk werden het burgerlijk wetboek, het wetboek van koophandel, dat van burgerlijke rechtsvordering en dat van strafvordering, alsmede de wet op de samenstelling der rechterlijke macht den 1sten Oct. 1838 ingevoerd [1]).

Ondanks herhaalde pogingen [2]) om hierin verandering te brengen, is het Nederlandsche volk tot op den laatsten tijd toe onderworpen geweest aan een Fransch Strafwetboek, den Code Pénal. Wel zijn daarin wijzigingen gebracht, zooals door de wetten van 29 Juli 1854 (Stbl. nº. 102), 4 April 1870 (Stbl. nº. 56) en 17 Sept. 1870 (Stbl. nº. 162) (tot afschaffing der doodstraf.) Doch eerst bij de wet van 3 Maart 1881 (Stbl. nº. 35) is een volledig, Nederlandsch wetboek van Strafrecht tot stand gekomen. De invoering van dit wetboek is echter afhankelijk van de uitvaardiging van verschillende afzonderlijke wetten. 's Lands belang zou zeer gebaat zijn, wanneer het tijdstip der invoering spoedig mocht aanbreken.

Dit wetboek heft de drieledige verdeeling in misdrijven, wanbedrijven en overtredingen op, om haar te vervangen door de tweeledige in misdrijven en overtredingen. Als hoofdstraffen erkent het dan ook slechts: *gevangenisstraf* en *hechtenis*. Krachtens art. 11 moet gevangenisstraf van vijf jaren of minder, *geheel*, gevangenisstraf van langeren duur gedurende de vijf eerste jaren in afzondering worden ondergaan, terwijl in het laatste geval de minister

---

[1]) Kon. besluit v. 10 April 1838 (Stbl. nº. 12).

[2]) Zoo in 1847. Toen is evenwel slechts het eerste boek van het ontworpen nationale wetboek van strafrecht aangenomen; de behandeling van het overige is achterwege gebleven, zoodat ook het eerste deel nooit is afgekondigd. Zie voor de wetsontwerpen, bevattende Boek II en III, de Bijlagen van de Handel der St. Gen. Zitt. 1847/48, en Voorl. Verslag, ibid. blz. 119—143.

van Justitie den veroordeelde, op zijn eigen verzoek, zal kunnen vergunnen zijn verderen straftijd geheel of ten deele in afzondering door te brengen. De afzonderlijke opsluiting wordt niet toegepast op veroordeelden beneden 14 jaren, op personen ouder dan 60 jaren, tenzij op eigen verzoek, en op hen die na een geneeskundig onderzoek daarvoor ongeschikt blijken te zijn [1]).

De hechtenis kan, op verzoek van den veroordeelde, eveneens in afzondering worden ondergaan.

Bij de wet zullen de gestichten worden aangewezen, waarin hetzij gevangenisstraf, hetzij hechtenis wordt ondergaan.

Behalve deze »hoofdstraffen» kunnen door den rechter ook »bijkomende straffen» worden opgelegd. Daartoe behoort onder anderen de plaatsing in eene Rijkswerkinrichting.

De Grondwet laat te recht de regeling van de samenstelling der rechterlijke macht aan de wet over [2]). Wanneer de Grondwet dienaangaande in bijzonderheden was getreden, zou het onmogelijk zijn, daarin anders dan ten gevolge eener grondwetsherziening verbetering te brengen [3]). Alleen wordt het bestaan van den Hoogen Raad voorgeschreven, terwijl tevens de wijze der benoeming van de leden, alsmede de bevoegdheid van dit hoogste rechtcollegie eenigszins omschreven worden. Voor het overige bevat de Grondwet eenige bepalingen, die ten doel hebben eensdeels eene willekeurige rechtsmacht te beletten, anderdeels de onafhankelijkheid der rechterlijke macht te waarborgen.

Tot de eerste soort behoort de bepaling, dat geene rechterlijke macht erkend is, dan die uitgeoefend wordt door rechters, welke de *wet* aanwijst [4]); tot de andere soort behoort die, waarbij de meeste rechterlijke ambtenaren voor hun leven worden benoemd [5]).

---

[1]) Thans bedraagt het maximum der cellulaire gevangenis twee jaren.

[2]) Art. 146. »*Er is een algemeen wetboek .... van de samenstelling der rechterlijke macht.*

[3]) Zie mr. B. D. H. TELLEGEN. Welke bepalingen omtrent de justitie zijn in de Grondwet onmisbaar? Praeadvies voor de Juristenvereeniging, 1883.

[4]) Art. 149. »*De rechterlijke macht wordt alleen uitgeoefend door rechters, die de wet aanwijst.*»

[5]) Art. 163, 1e lid. »*De leden en de procureur-generaal bij den Hoo-*

Hiervan zijn echter uitgezonderd de advocaten-generaal bij den Hoogen Raad, en al de leden van het openbaar ministerie bij de overige rechtscollegiën [1]). De leden van de rechterlijke macht kunnen, alleen op hun eigen verzoek, ontheven worden van de waarneming hunner betrekking, terwijl zij slechts bij rechterlijke uitspraak, in de gevallen bij de wet voorzien, ontslagen of afgezet kunnen worden [2]).

Bij de wet van 4 Juli 1874 (Stbl. n°. 90), gewijzigd bij die van 9 Nov. 1875 (Stbl. n°. 200), heeft eene herziening van de artikelen, betrekkelijk de rechterlijke tucht, plaats gehad. Het is de Hooge Raad die de bevoegdheid heeft in de bij die wet genoemde gevallen, op requisitoir van den procureur-generaal — en, als het dezen geldt, op requisitoir van den door den Koning aangewezen advocaat-generaal — de ontzetting of het ontslag uit te spreken van de leden der rechterlijke macht, die voor hun leven zijn aangesteld.

De rechterlijke organisatie, welke op dit oogenblik nog in werking is, werd tegelijk met de andere wetboeken, in 1838 ingevoerd. Bij de wet van 31 Mei 1861 (Stbl. n°. 49), is eene nieuwe organisatie, als uitvloeisel van het grondwettelijk voorschrift van art. 5 der addit. artikelen, tot stand gebracht, die echter niet in werking is getreden. Haar ontbrak de indeeling van het rechtsgebied der rechtscollegiën. In de zitting 1872/1873 is een nieuw ontwerp op de rechterlijke organisatie behandeld, doch verworpen.

Krachtens de organisatie, zooals zij thans volgens de wetten van 10 Nov. 1875 (Stbl. n°. 204) en 9 April 1877 (Stbl. nn. 74—79) geregeld is, wordt de rechterlijke macht uitgeoefend door: 1°.

---

gen Raad, de leden van de gerechtshoven, zoo die er zijn, en van de rechtbanken van eersten aanleg worden voor hun leven aangesteld.»

[1]) Volgens de G.W. 1840 werden in navolging van vroegere Grondwetten ook de procureur-generaal bij het provinciaal gerechtshof en de officier van justitie bij de arrond. rechtbank voor hun leven benoemd. Zie art. 184 GW. 1840 en art. 62 Recht. Org. Volgens het ontwerp der commissie van 17 Maart zouden ook de leden van het openb. ministerie voor hun leven benoemd worden.

[2]) Art. 163, 2e lid. »*Al deze en de zoodanigen, die voor een bepaalden tijd zijn aangesteld, kunnen worden afgezet of ontslagen door rechterlijke uitspraak, in de gevallen in de wet te bepalen. Zij kunnen op eigen verzoek door den Koning worden ontslagen.»*

kantongerechten [1]) 2°. *arrondissements-rechtbanken*; 3°. *gerechtshoven*, en 4°. den *Hoogen Raad.*

Bij elk dezer collegiën zijn ambtenaren, die namens den Koning in strafzaken de vervolging instellen, en in burgerlijke zaken in de bij de wet aangewezen gevallen het rechterlijk collegie, waarbij zij aangesteld zijn, voorlichten. »Het openbaar ministerie is in het bijzonder belast met de handhaving der wetten, met de vervolging van alle misdrijven en het doen uitvoeren van alle strafvonnissen. Het moet gehoord worden in al de gevallen, bij de wet voorzien»; dus omschrijft art. 4 van de rechterlijke organisatie den werkkring eu de bevoegdheid van het openbaar ministerie [2]). De titels verschillen naar gelang van het collegie, waarbij men benoemd is. Zij zijn die van procureur-generaal en advocaten-generaal bij den Hoogen Raad en de gerechtshoven; van officieren van justitie en substituut-officieren van justitie bij de arrondissements-rechtbanken. Bij het kantongerecht wordt het openbaar ministerie waargenomen door de ambtenaren van het openbaar ministerie.

Er zijn 106 kantongerechten, 23 rechtbanken en 5 gerechtshoven. De rechtbanken worden in twee — de kantongerechten in drie klassen verdeeld.

De rechtsmacht van elk rechtscollegie, met uitzondering van den Hoogen Raad, wordt door de Grondwet aan eene bijzondere wet overgelaten, namelijk aan de wet op de rechterlijke organisatie. De maatstaf is in strafzaken de aard van het misdrijf en de daarop gestelde straf; in burgerlijke zaken het bedrag of de aard der rechtsvordering. Voor de meeste zaken is de arrondissements-rechtbank aangewezen. Van hare vonnissen is in den regel hooger beroep op het hof. Geringe burgerlijke zaken komen voor den kantonrechter, gemeenlijk met appèl op de rechtbank. Eveneens berecht hij de overtredingen, terwijl de correctioneele misdrijven bij de rechtbank behooren, met beroep, in het eerste geval op de rechtbank, in het tweede op het hof. De crimineele misdrijven of de misdaden behooren tot dusver bij het hof, zonder appèl.

---

[1]) Krachtens art. 37 der wet van 9 April 1877 (Stbl. n°. 73) wordt de kantonrechter benoemd *voor het leven.*

[2]) Zie ook art. 5 R. O.

Meer uitvoerig handelt de Grondwet over den Hoogen Raad[1]). De door haar aangegeven bepalingen worden door de rechterlijke organisatie verder uitgewerkt.

Reeds FILIPS de *Goede* had eenen Hoogen Raad opgericht, ten einde eene zekere eenvormigheid te brengen in de rechtspleging der verschillende gewesten, waarover hij heer was. Bovendien beoogde hij er meê, het hooger beroep op het parlement in Frankrijk, waaraan die gewesten, welke leenen waren van de Fransche kroon, onderworpen waren, of op den Duitschen rijksdag, die de opperste rechtsmacht uitoefende over de aan Duitschland leenplichtige landen, af te snijden. Deze Hooge Raad verkreeg onder KAREL den *Stoute* een vasten zetel te Mechelen. Toen later de noordelijke gewesten zich aan de heerschappij van Spanje onttrokken, richtten Holland en Zeeland eenen Hoogen Raad op, die uitsluitend voor de arresten van het hof van Holland en Zeeland als hof van appèl diende.

Zooals uit art. 158 blijkt, is de Koning, ofschoon voor alle overige rechterlijke ambtenaren de vrije keuze hebbende, in zijn recht ten opzichte van de benoeming der leden van den Hoogen Raad eenigszins beperkt; want de Tweede Kamer biedt bij eene vacature eene voordracht aan van vijf personen, en de Koning is in zijne keuze aan één van dezen gebonden. Ook is hij verplicht voor het voorzitterschap zich te bepalen bij de leden van den Hoogen Raad[2]). Het aantal leden wordt door de Grondwet niet bepaald; maar de rechterlijke organisatie stelt vast, dat de Hooge Raad, behalve uit den voorzitter en vice-president, uit ten minste twaalf en ten hoogste veertien leden zal bestaan, terwijl het openbaar ministerie door eenen procureur-generaal en drie advocaten-

[1]) Art. 157. »*Er bestaat voor het geheele Rijk een opperste gerechtshof, onder den naam van Hoogen Raad der Nederlanden, waarvan de leden door den Koning uit eene nominatie volgens art.* 158 *worden benoemd.*»

[2]) Art. 158. »*Van eene voorgevallen vacature wordt door den Hoogen Raad aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal kennis gegeven, die ter vervulling daarvan eene nominatie van vijf personen aan den Koning aanbiedt, ten einde daaruit eene keuze te doen. De Koning benoemt den president uit de leden van den Hoogen Raad, en heeft de rechtstreeksche aanstelling van den procureur-generaal.*»

generaal wordt waargenomen, welke zonder voordracht worden benoemd. [1])

Wij hebben boven gezien, dat de Hooge Raad krachtens de Grondwet, het uitsluitend rechtscollegie is voor den Koning en de leden van zijn Huis in alle persoonlijke rechtsvorderingen, waarin zij als gedaagden betrokken zijn. Evenzoo kan in dergelijke gedingen de Staat alleen gedagvaard worden voor dien Raad [2]).

Bovendien staan voor hem terecht wegens ambtsmisdrijven volgens de Grondwet, de leden der Staten-Generaal, de ministers, de gouverneur-generaal en de overige gezaghebbers over de koloniën en bezittingen des Rijks in andere werelddeelen, de leden van den Raad van State en eindelijk de Commissarissen des Konings in de provinciën [3]). Behalve dezen kan eene bijzondere wet bepalen, welke andere ambtenaren wegens ambtsmisdrijven voor den Hoogen Raad terechtstaan [4]). Hieraan heeft de wet op de rechterlijke organisatie voldaan [5]).

---

[1]) Art 83 R. O. en de wet van 26 Mei 1841 (Stbl. n°. 18). Bij de Grondwet van 1840 werd tevens voorgeschreven, dat de leden van den Hoogen Raad zooveel mogelijk uit alle provinciën gekozen moesten worden. Deze bepaling, die ook in het ontwerp der commissie van 17 Maart voorkomt, werd niet in de Grondwet opgenomen.

[2]) Art 161. »*De Hooge Raad oordeelt over alle actiën, waarin de Koning, de leden van het koninklijk Huis, of de Staat als gedaagde worden aangesproken, met uitzondering der reëele actiën, die voor den gewonen rechter worden behandeld.*»

[3]) Art. 159. »*De leden der Staten-Generaal, de hoofden der ministerieele departementen, de gouverneurs-generaal of de hooge ambtenaren onder eenen anderen naam met gelijke macht bekleed in de koloniën of bezittingen des Rijks in andere werelddeelen, de leden van den Raad van State en de Commissarissen des Konings in de provinciën staan, wegens ambtsmisdrijven, ter vervolging, hetzij van Koningswege, hetzij van wege de Tweede Kamer, terecht voor den Hoogen Raad.*»

[4]) Art. 160. »*De wet bepaalt welke andere ambtenaren en leden van hooge collegiën, wegens ambtsmisdrijven voor den Hoogen Raad kunnen terecht staan.*»

[5]) De hierbedoelde ambtenaren en waardigheidsbekleeders zijn de volgende. De groot-officieren van het Huis des Konings en die der leden van het koninklijk geslacht; de kanseliers van de orden des Rijks; de ambassadeurs en andere gezanten bij buitenlandsche mogendheden; de griffiers van de beide Kamers der Staten-Generaal en de secretaris van

Wat zijn *ambtsmisdrijven?* Het antwoord op deze vraag hangt af van de persoon die het ambt bekleedt. Voor de ministers wordt verwezen naar de wet op de ministerieele verantwoordelijkheid; voor de gouverneurs-generaal naar het regeeringsreglement voor Nederlandsch-Indië, waarin bepaald wordt, dat deze landvoogd in de overzeesche bezittingen strafbaar is in dezelfde gevallen als de ministers [1]). Maar wat zijn eigenlijke ambtsmisdrijven voor de leden der Staten-Generaal? Het komt ons voor, dat zij zijn: omkooping en schending van het geheim van hetgeen verhandeld is in eene geheime vergadering. De Grondwetten van 1815 en 1840 gingen verder; beide spraken van »misdrijven, gedurende den tijd hunner functiën begaan» [2]). Ofschoon èn het rapport der commissie van 17 Maart 1848 èn de regeering bij de indiening harer ontwerpen ter herziening van de Grondwet *ambtsmisdrijven* alléén bedoelde [3]), heeft de rechterlijke organisatie nog de redactie van de vroegere Grondwetten bestendigd [4]), en moeten de in art. 159 genoemde ambtenaren ter zake van alle misdrijven (uitgezonderd de overtredingen waarop geen gevangenisstraf is gesteld) voor den Hoogen Raad terecht staan [5]).

---

den Raad van State; de president en de leden van den Hoogen Raad, alsmede de leden van het openbaar ministerie en van de griffie bij dit collegie; de leden en de secretaris van de Rekenkamer; de raden en de generaal-muntmeesters en de secretaris bij het muntcollegie; de leden, de griffier en de ambtenaren van het openbaar ministerie bij het Hoog Militair Gerechtshof, alsmede de presidenten, leden, griffiers en ambtenaren van het openbaar ministerie der gerechtshoven.

[1]) Art. 38 van het Regeer. Reglem.

[2]) Art. 177. Grondw. 1815 en art. 175 Grondw. 1840.

[3]) Het rapport van de commissie van 17 Maart 1848 spreekt duidelijk: »doch uithoofde van ambtsmisdrijven alléén. De bevoorrechting over gemeene misdrijven uit te strekken, is niet alleen geenszins in het belang der genoemde personen zelve, maar inzonderheid met een beginsel van de hoogste waarde, gelijkheid voor de wet, te zeer in tegenspraak om aannemelijk te blijven.»

De Mem. van Toelichting op het regeeringsontwerp heeft deze zinsneden van het rapport der commissie letterlijk overgenomen. *Zie Handel. van de regeering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet.* (BELINFANTE) I, blz. 369.

[4]) Art. 92 Rechterl. Org.

[5]) Zie blz. 181.

Art. 159 zegt verder, dat de vervolging geschiedt »hetzij van Koningswege, hetzij van wege de Tweede Kamer.» De beide vroegere Grondwetten schreven voor, dat de bedoelde ambtenaren niet in rechten konden worden betrokken »dan nadat door de vergadering der Staten-Generaal daartoe verlof is verleend.» Dit is weggevallen bij de herziening der Grondwet. De beteekenis van ons artikel is, dat, gelijk bij de vervolging van ministers, zoo bij die der overige genoemde ambtenaren en waardigheidsbekleeders, de procureur-generaal niet ambtshalve kan vervolgen, maar slechts krachtens een koninklijk besluit, en dat, bij ontstentenis daarvan, de Tweede Kamer den procureur-generaal met de vervolging kan belasten.

Voorts is den Hoogen Raad het toezicht opgedragen op den geregelden loop en de afdoening van rechtsgedingen, alsmede op het nakomen der wetten bij alle rechtscollegiën. Hij heeft de bevoegdheid, in burgerlijke zaken op verzoek van een der partijen, en in strafzaken op requisitoir van het openbaar ministerie, of op verzoek van den veroordeelde, de uitspraken van die collegiën te vernietigen en buiten werking te stellen, wanneer zij met de wet in strijd zijn of haar verkeerd hebben toegepast, met andere woorden, hij is een hof van cassatie [1]). De wet op de rechterlijke organisatie heeft den Hoogen Raad echter tevens opgedragen in deze gevallen definitief uitspraak te doen, wanneer de feiten, waarover de zaak loopt, als vaststaande worden aangemerkt. Daar de Hooge Raad slechts in het laatste geval of op grond van verzuim van formaliteiten, de zaak naar een ander rechterlijk collegie verwijst en in de andere een beslissend arrest geeft, is hij tevens een hof van appèl. De wijze van procedeeren is bepaald, zoo bij de wet op de burgerlijke rechtsvordering als bij die op de strafvordering, terwijl de kieswet de procesorde voorschrijft,

---

[1]) Art. 162. »*De Hooge Raad heeft het toezicht op den geregelden loop en de afdoening van rechtsgedingen, alsmede op het nakomen der wetten bij alle rechterlijke collegiën. Hij kan hunne handelingen, beschikkingen en vonnissen, wanneer die met de wetten strijdig zijn, vernietigen en buiten werking stellen, volgens de bepaling, door de wet daaromtrent te maken.*» Zie ook art. 99 van de wet op de R. O.

ingeval men in cassatie komt van een vonnis van de rechtbank ter zake van de uitoefening van het kiesrecht [1]).

Behalve deze rechtscollegiën zijn er eenige, welke wij hier kortelijk willen vermelden, nl. die, welke recht spreken over het krijgsvolk te land en te water, alsmede over de schutterijen.

Ook hier is de Grondwet niet in bijzonderheden afgedaald, maar heeft zij de regeling overgelaten aan de wet [2]).

De crimineele justitie over het krijgsvolk te land en te water wordt uitgeoefend door krijgsraden en door het Hoog Militair Gerechtshof.

De *krijgsraden* worden door den commandeerenden officier van de hoofdplaats der afdeelingen belegd, zoo dikwijls het noodig is. Zij bestaan uit zeven leden met inbegrip van den voorzitter. Het openbaar ministerie wordt uitgeoefend door een door den Koning benoemden ambtenaar, die den titel voert van auditeur-militair. De krijgsraden bij de zeemacht komen hier te lande bijeen aan boord van de wachtschepen te Hellevoetsluis, Nieuwediep en Vlissingen; in volle zee op het oorlogschip zelf. Het openbaar ministerie wordt door den commandeerenden officier opgedragen aan een fungeerend fiscaal, die even als de auditeur-militair zich met de instructie der zaak bezighoudt.

Het Hoog Militair Gerechtshof. De Grondwetten van 1815 en 1840 schreven voor, dat dit hoogste militaire rechtscollegie uit een gelijk getal rechtsgeleerden, zeeofficieren en officieren van de landmacht zou bestaan, terwijl de president altijd een rechtsgeleerde moest zijn. De oorspronkelijke instructie is vastgesteld bij de wet van 20 Juli 1840 (Stbl. n°. 85). Later heeft de wet van 4 Juni 1858 (Stbl. n°. 45) met betrekking vooral tot het ledental en de bezoldiging eenige wijziging gebracht. Het hof is te Utrecht gevestigd, en samengesteld uit twee hoofdofficieren van de land- en twee van de zeemacht, en uit drie rechtsgeleerde leden, waar-

---

[1]) Zie Burg. Rechtsv., art. 398—429. Strafv. art. 380—408 en 410—413; Kieswet, art. 20—28.

[2]) Art. 146 2de lid. »*De wet regelt insgelijks het rechtsgebied over het krijgsvolk en de schutterijen.*»

van de voorzitter een is. Het openbaar ministerie wordt door eenen advocaat-fiscaal voor 's Konings zee- en landmacht waargenomen. Het is de gewone rechtbank voor hoofd-officieren boven den rang van kapitein van het leger of van luitenant ter zee 1ste klasse; verder is het een hof van appèl voor de krijgs- en zeeraden.

De strafwetboeken voor het krijgsvolk te land en te water dagteekenen uit de jaren 1814 en 1815. Zij zijn nooit wettelijk afgekondigd. Nadat reeds door de wet van 28 Juni 1854 (Stbl. n°. 96) eenige veranderingen waren gebracht in de straffen op de misdrijven gepleegd door het krijgsvolk te water, is eene ingrijpende wijziging in deze geheele regeling tot stand gekomen door de wetten van 14 Nov. 1879 (Stbl. n°. 191 en 192, wat betreft het crimineel wetboek en het reglement van krijgstucht voor het krijgsvolk te lande; en no. 193 en 194 voor dat te water).

De samenstelling en rechtsbevoegdheid van de schuttersraden zijn geregeld bij koninklijk besluit van 25 Mei 1829 (Stbl. n°. 38). Zij nemen kennis van alle overtredingen in den schutterlijken dienst. Het hooger beroep is bij Gedeputeerde Staten [1]).

Het 3de lid van art. 146 verwijst voor geschillen en overtredingen in belastingzaken naar eene bijzondere wet [2]). De daarop betrekkelijke wetgeving wordt in bijna al onze belastingwetten gevonden. De geschillen over de wettigheid of hoegrootheid van den aanslag worden in den regel beslist door Gedeputeerde Staten en in hooger beroep door den Koning; de beslissing omtrent de wettigheid der belasting in het algemeen en de berechting van overtredingen behooren aan de rechterlijke macht.

Terwijl wij reeds vroeger over administratieve rechtspraak hebben gehandeld [3]), past hier ter plaatse een woord over botsing, welke tusschen de administratieve en de rechterlijke macht kan

---

[1]) Het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsontwerp op de schutterijen behoudt de schuttersraden, doch vervangt het appèl van hunne vonnissen op Ged. Staten door hooger beroep bij den rechter.

[2]) Art. 146 3e lid. »*Zij* (de wet) *regelt ook de rechtspraak over geschillen en overtredingen in zake aller belastingen.*»

[3]) Zie blz. 134 volg.

ontstaan naar aanleiding van de vraag tot wier bevoegdheid de beslissing eener zaak behoort. De administratieve geschillen, waaraan zich vragen vastknoopen van burgerlijk recht, de zoogenaamde administratieve rechtsgeschillen, zijn op hunne beurt meermalen de oorzaak geweest van geschillen over de bevoegdheid tusschen de beide genoemde machten. Althans onder de regeering van Koning WILLEM I waren deze »conflicten van attributie,» zooals de term luidde, niet zeldzaam. Het onderwerp werd geregeld bij Kon. Besluit van 5 October 1822 (Stbl. n°. 44). Daarbij werden de Gouverneurs der provinciën bevoegd verklaard, na Gedeputeerde Staten te hebben gehoord, eene resolutie te nemen, krachtens welke de behandeling eener bij de rechterlijke macht aanhangige zaak werd geschorst. De minister van Justitie zond daarna, na het openbaar ministerie te hebben gehoord, een verslag aan den Koning, die uitspraak deed na raadpleging van den Raad van State. Deze regeling opende de deur voor administratieve willekeur, welke niet uitbleef, en zoowel in Zuid- als in Noord-Nederland weerzin wekte. Zij werd ingetrokken bij kon. besluit van 20 Mei 1844 (Stbl. n°. 25). Sedert dien tijd bestaat er geene wettelijke voorziening in het onderwerp, niettegenstaande den eisch van art. 150, 2de lid der Grondwet [1]). De feitelijke toestand brengt mede dat het van den rechter afhangt, of hij zich al dan niet bevoegd verklaart. Ten aanzien van de geldsom of eenig ander burgerlijk recht, hetwelk gevorderd wordt op grond van staatsrechterlijke handelingen, pleegt de rechter uitspraak te doen, zonder, tenzij bij uitzondering, in de waardeering van den eigenlijk gezegden bestuursmaatregel te treden. Het ontwerp van wet op de rechterlijke organisatie, door den minister DE VRIES verdedigd, stelde zich voor dezen feitelijken toestand te wettigen. Het daartoe strekkend artikel 3 werd den 26sten Maart 1873 door de Tweede Kamer aangenomen met 37 tegen 35 stemmen, doch het ontwerp in zijn geheel werd verworpen. Later is geene nadere poging aangewend om in dit onderwerp te voorzien [2]).

---

[1]) »*De wet regelt de wijze, waarop geschillen van bevoegdheid, tusschen de administratieve en rechterlijke macht ontstaan, worden beslist.*»

[2]) Men zie onder anderen, Jhr. mr W. A. C. DE JONGE, Administratie en Justitie, mr. H. ZILLESEN, Administratieve Rechtspraak.

Aan het einde van dit hoofdstuk voegt een woord over de politie, welke met de handhaving der openbare orde in nauw verband staat.

De roeping der politie is *preventief*, waar zij door hare waakzaamheid het plegen van misdrijven tracht te voorkomen, en *repressief*, waar zij belast wordt met het opsporen der misdrijven en der daders. Van hare bevinding ten opzichte van het laatste maakt zij proces-verbaal op, d. i. zij constateert het gepleegde misdrijf, wijst den vermoedelijken dader aan, en geeft al de omstandigheden op, welke, naar zij vermeent, in verband staan met het gepleegde feit of de vermoedelijke schuld van den dader; zij heeft zelfs de bevoegdheid dezen onmiddellijk aan te houden, in de bij de wet voorziene gevallen.

De politie is òf rijks- òf gemeentelijke politie. De eerste wordt geregeld door het kon. besl van 17 Dec. 1851 (Stbl. n°. 166), hetwelk echter in zooverre niet uitgevoerd is, dat de daarin vervatte bepaling van verdeeling in districten (art. 1), aan wier hoofd een directeur van politie zou geplaatst worden, nog hare toepassing mist. De procureurs-generaal der gerechtshoven zijn, overeenkomstig de overgangsbepaling, met die functiën belast.

De rijksveldwachters zijn ingedeeld in brigades, ieder onder het bevel van een brigadier-majoor of van een brigadier. De rijkspolitie wordt, onder de bevelen van den procureur-generaal en den officier van justitie uitgeoefend door de rijksveldwacht, wier dienst geregeld is door het kon. besluit van 11 Nov. 1856 (Stbl. n°. 114) en verder door instructiën. Een gedeelte der rijksveldwacht is meer in het bijzonder belast met het toezicht op de jacht en visscherij. Behalve deze zijn er onbezoldigde rijksveldwachters, die echter dezelfde bevoegdheid hebben tot het opmaken van proces-verbaal als de bezoldigde rijksveldwachters.

De maréchaussée maakt een deel uit van de rijkspolitie. Gedeeltelijk behoort dit korps onder het departement van oorlog, gedeeltelijk onder dat van justitie. Zij komt alleen in Limburg, Noord-Brabant en in een gedeelte van Zeeland voor.

De gemeente-politie in de steden wordt uitgeoefend behalve door den burgemeester, die het hoofd is der politie, door den commissaris van politie, die door den Koning wordt benoemd, maar zijne be-

zoldiging ontvangt uit de gemeente-kas. Onder hem staan de agenten van politie. Op het platteland staat de gemeente-veldwacht eveneens onder de bevelen van den kantonrechter of van de burgemeesters, als hulpofficieren der justitie.

HOOFDSTUK III.

DE STAATSZORG MET BETREKKING TOT 'S LANDS ONAFHANKELIJKHEID.

Het beginsel krachtens hetwelk alle ingezetenen verplicht zijn de wapenen te voeren tot handhaving van 's Lands onafhankelijkheid werd reeds in de Unie van Utrecht gehuldigd. Haar achtste artikel beval dat alle mannelijke ingezetenen tusschen 18 en 60 jaren zouden worden »gemonsterd en opgeschreven,» opdat, wanneer het noodig mocht zijn, over hen voor den krijgsdienst zou worden beschikt. Dus eene »conscriptie» zonder loting, met andere woorden: algemeene dienstplicht. Deze was eveneens gelegen in de bedoeling der Pacificatie van Gent [1]). Gelijk bekend is, gaven onze voorvaderen de voorkeur aan het in dienst nemen van troepen, waaronder Zwitsersche en Duitsche eene belangrijke plaats plachten in te nemen. Eene enkele maal, zooals in 1672, mocht het beginsel leiden tot de oproeping van »huislieden» en tot versterking der schutterijen, overigens bleef het eene doode letter. Ook in dit opzicht trachtte de omwenteling verandering te brengen. Reeds vóor het tot stand komen der eerste Staatsregeling vaardigde de Nationale Vergadering reglementen uit op de burgerwapening. In de Staatsregeling van 1798 zelve vond onder de Al-

---

[1]) Krachtens art. 2 verbond men zich tot: .... *assister l'un l'autre en tout temps et à toutes occurences d'advis, conseil et de fait, et d'y employer corps et biens.*

Pour à quoy furnir, ensemble à tout ce que sera requis pour résister à Ceux qui de fait leur voudroyent en ce contrarier, les dits confédérez et alliez promettent aussi se tenir prestz, et se rendre promptz et appareillez à toutes contributions et impositions, nécessairs et raisonnables. Zie A. W. P. WEITZEL, de beteekenis en de geschiedenis onzer grondwettige voorschriften aangaande de Landsverdediging, 1880 blz. 2.

gemeene Reglementen de dienstplicht zijne plaats [1]). Iets geheel anders dan het voorschrift zelf bleek de verwezenlijking te zijn. Zij stuitte af op algemeenen weerzin en tegenwerking. De Staatsregeling van 1801 verving dan ook de *verplichting* door de *aanmoediging*.

Terwijl de Staatsregeling van 1805 en de constitutie van 1806 over het onderwerp zwijgen, werd tijdens de fransche overheersching de conscriptie met loting en plaatsvervanging ingevoerd. Na het herstel der onafhankelijkheid viel het zeer moeilijk deze gehate instelling op te heffen. Bij het tot stand komen der Grondwet van 1814 hadden de staatslieden genoeg ervaring verkregen om overtuigd te zijn dat een voldoend staand leger, uitsluitend uit vrijwilligers samengesteld, niet te verkrijgen was. Wat de zaak zelve betreft, moest de conscriptie dus behouden blijven, al wierd de naam vermeden. Ten einde dit onaangename feit eenigermate te bedekken, ving het aan de Defensie gewijde hoofdstuk aan met in art. 121 te verklaren: »Het dragen der wapenen tot handhaving der onafhankelijkheid van den Staat en de beveiliging van deszelfs grondgebied blijft, overeenkomstig 's lands oude gewoonte en het grondbeginsel bij de Unie van Utrecht aangenomen, een der eerste plichten van alle ingezetenen dezer landen.» Of het beroep op 's lands oude gewoonte ernstig gemeend mocht heeten, mag betwijfeld worden [2]). In de Grondwet van 1815 werd bovendien gewezen op »den geest van de Pacificatie van Gent.» (art. 203.) In 1848 onderging de redactie eenige wijziging van redactie [3]).

De plicht, in art. 177 opgelegd, wordt in de volgende artikelen nader omschreven. In de eerste plaats wordt een staand leger

---

[1]) Art. 43. »*Het Bataafsche volk wil eene gewapende burgermacht tot verdediging zijner vrijheid en onafhankelijkheid, zoo naar binnen als naar buiten. De regeling dezer macht zal geschieden door de wet.*»

Art. 44. »*Ieder Bataafsch burger is verplicht, tot dat einde de wapenen te dragen en zich op de rol van wapenvoerende burgeren te doen inschrijven.*»

[2]) Blz. 4 der aangehaalde belangrijke studie van den Generaal WEITZEL.

[3]) Art. 177. »*Het dragen der wapenen tot handhaving der onafhankelijkheid van den Staat en tot beveiliging van zijn grondgebied, blijft een der eerste plichten van alle ingezetenen.*»

geëischt, uit vrijwilligers aangeworven [1]). De zorg daarvoor is den Koning opgedragen, die daartoe natuurlijk de medewerking der Staten-Generaal behoeft. Uitdrukkelijk is, tengevolge van de eenheid des Rijks, bepaald dat al de kosten voor de legers uit 's Lands kas worden voldaan [2]). Terwijl de regeering bevoegd is, vreemdelingen als vrijwilligers aan te werven, kunnen geene vreemde troepen in dienst worden genomen, dan met gemeen overleg des Konings en der Staten-Generaal [3]). Onder vreemde troepen heeft men te verstaan georganiseerde en zelfstandige korpsen, gelijk de Zwitsersche regimenten, welke tot in 1829 een deel onzer landmacht hebben uitgemaakt [4]). Deze troepen, zonder toestemming der Staten-Generaal aangeworven, zouden een gevaar kunnen worden voor de vrijheid en de rust der ingezetenen. Ook met deze toestemming zouden zij echter in onzen tijd moeilijk zijn te verkrijgen. De categorie van personen, die zich vroeger daarvoor beschikbaar stelde, is thans in eigen land onder de wapenen, in takken van nijverheid werkzaam of naar andere werelddeelen verhuisd. Bovendien wordt de aanwerving in andere landen thans door de regeeringen eerder tegengewerkt dan bevorderd. Valt dus op dit middel weinig te rekenen, des te grooter vertrouwen stelde de Grondwet op de militie [5]). Dit woord heeft tot veel misverstand aanleiding gegeven. Bij de samenstelling der Grondwet in 1814 was het oog inzonderheid op Groot-Brittannië gericht, waar eene militie bestaat in den eigenlijken zin des woords. Zij is »eene georganiseerde en zoo goed mogelijk geoefende krijgs-

---

[1]) Art. 178. »*De Koning zorgt, dat er ten allen tijde eene toereikende zee- en landmacht onderhouden worde, aangeworven uit vrijwilligers hetzij inboorlingen of vreemdelingen, om te dienen in of buiten Europa, naar de omstandigheden.*»

[2]) Art. 187, 1e lid. [3]) Art. 179. [4]) WEITZEL t. a. p. blz. 14.

[5]) Art. 180. »*Er is steeds eene nationale militie, zooveel mogelijk samen te stellen uit vrijwilligers, om te dienen op de wijze, in de wet bepaald.*»

Art. 181. »*Bij gebrek aan genoegzame vrijwilligers, wordt de militie voltallig gemaakt door loting uit de ingezetenen, die op den 1n Januari van elk jaar hun twintigste jaar zijn ingetreden. De inschrijving geschiedt een jaar te voren.*»

macht, waarvan de leden — officieren en minderen — in gewone tijden verblijf houden in hunne haardsteden, maar die in oorlogstijd, tot verdediging van den geboortegrond, wordt onder de wapenen geroepen en te zamen gebracht» [1]). In dien zin zou onze schutterij eene militie heeten. Onze militie is oorspronkelijk bestemd, zooveel mogelijk uit vrijwilligers te worden samengesteld; het ontbrekende zou door loting worden aangevuld. Het maakt een vreemden indruk, dat de Grondwet van 1848 deze benaming en regeling heeft behouden, terwijl de ervaring sedert lang had aangetoond dat de vrijwilligers slechts een klein gedeelte der militie uitmaken en dat deze instelling feitelijk geheel gelijk staat met de conscriptie. Immers reeds in 1818 is men begonnen de militie met het staande leger te vereenigen; in 1825 was deze samensmelting voltooid. Evenals de vrijwilligers bij het leger worden de miliciens, zij het dan ook voor korteren tijd, in garnizoensplaatsen in kazernen gehuisvest.

De Grondwet heeft het noodig geoordeeld zelve den diensttijd der militie te bepalen, welke zij op vijf jaren stelt [2]). Het is te betreuren dat zij dit onderwerp niet aan de gewone wet heeft overgelaten. Vele deskundigen achten dezen termijn te kort. Een langere diensttijd opent de gelegenheid om, zonder de militie feitelijk lang onder de wapenen te houden, over een aanzienlijk getal miliciens te beschikken, waartoe onze wetgever slechts door verhooging van het jaarlijksch contingent zou kunnen geraken. Onder de bepalingen der Grondwet welke herziening eischen, is art. 182 een der belangrijkste. Slechts in tijd van oorlog of in andere buitengewone omstandigheden kan eene jaarlijks te vernieuwen wet een langeren diensttijd bevelen [3]). Voorts eischt de Grondwet (art. 189) wettelijke regeling van de sterkte en de inrichting der militie.

De eerste wet waarbij de militie-dienst geregeld werd, is van 27 Febr. 1815 (Stbl. n°. 19); zij werd echter weldra vervangen door die van 8 Januari 1817 (Stbl. n°. 1), welke tot 1861 van

---

[1]) WEITZEL, t. a. p. blz. 16.

[2]) Art. 182, 1e lid. »*Zij, die aldus in de militie te land zijn ingelijfd, worden, in vredestijd, na een vijfjarigen dienst ontslagen.*»

[3]) Art. 182, 2e lid.

kracht is gebleven. Thans wordt het onderwerp geregeld bij de wet van 19 Augustus 1861 (Stbl. n°. 72) [1].

De Grondwet zelve bepaalt onder anderen hoe lang de landmilitie bijeen zal blijven, om in den wapenhandel geoefend te worden. De lichting van het loopende jaar — d. i. de lotelingen, die voor het eerst in dienst treden — kan niet langer dan twaalf maanden onder de wapenen worden gehouden. Voor het overige komt zij telken jare gedurende zes weken bij elkaâr, tenzij de Koning het raadzaam acht, dit geheel of gedeeltelijk achterwege te laten [2]. Ook kan hij een gedeelte der militie, bij de wet op een zevende gesteld, doen samenblijven. Vorderen oorlog of andere gewichtige omstandigheden eene buitengewone oproeping der militie te land, dan moet daarin volgens art. 184 eveneens door de wet voorzien worden [3]. Bovendien zegt de Grondwet in art. 185, »de lotelingen bij de land-militie mogen niet dan met hunne toestemming naar de koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen worden gezonden.» Ook deze bepaling kan tot moeilijkheden leiden. Er wordt niet verboden, de nationale militie buitenslands te zenden, bijv. naar Venezuela. Eene expeditie van miliciens naar Curaçao is daarentegen wel verboden. In verband met de zoozeer toegenomen ontwikkeling der middelen van verkeer is bovendien het verbod minder gewettigd dan het vroeger was. Op de vrijwilligers van het leger is het voor-

---

[1]) Zooals op blz. 184 reeds is vermeld, is een wetsontwerp tot herziening der wet van 1861 bij de Tweede Kamer aanhangig.

[2]) Art. 183. »*De militie te land komt, in gewone tijden, jaarlijks eenmaal te zamen, om, gedurende niet langer dan zes weken, in den wapenhandel te worden geoefend, tenzij de Koning het raadzaam mocht oordeelen, dat samenkomen geheel of gedeeltelijk achterwege te laten. — De Koning kan een deel der militie, door de wet te bepalen, doen samenblijven. De lichting van het loopende jaar kan, tot eerste oefening, hoogstens twaalf maanden onder de wapenen gehouden worden.*»

[3]) Art. 184. »*Ingeval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden, kan de Koning de militie te land, hetzij geheel, hetzij ten deele, buitengewoon bijeenroepen. — Tenzelfden tijd roept de Koning de Staten-Generaal bijeen, opdat eene wet het samenblijven der militie, zooveel noodig bepale.*»

schrift niet toepasselijk. Niettemin heeft de wet van 1861 vrijheid gevonden, in art. 121 te bepalen, dat de vrijwilligers te lande niet tegen hunnen zin naar de koloniën en overzeesche gewesten mogen worden gezonden. Slechts zij gaan derwaarts die zich voor dezen dienst verbonden hebben. Ook op de zeemilitie, welke een jaar korter dienst doet [1]), doelt het artikel der Grondwet niet. Doch de militiewet bepaalt, dat zij evenmin naar de koloniën kan gezonden worden, »tenzij, ingeval van zeer buitengewone omstandigheden, eene nadere wet daartoe machtiging verleene» (zie art. 152, 2de lid der wet). Overigens wordt de zeemilitie bestemd tot bemanning van de verdedigingsvaartuigen voor den binnenlandschen dienst en langs de kusten.

Alleen de zoodanigen, die door hunne lichaamsgestalte en gezondheid in staat zijn, de wapenen te voeren, zijn tot den dienst verplicht. Er worden vrijstellingen verleend aan hen, die aan deze vereischten niet voldoen. Verder heeft de wet op de nationale militie de billijkheid in het oog gehouden, door te bepalen, dat uit een zeker aantal broeders slechts de kleinste helft tot den dienst verplicht wordt. Eindelijk staat zij toe, dat de dienstplichtigen zich doen vervangen, òf door nummerverwisselaars (d. i. door hen, die tot dezelfde lichting behoorende, een nummer hebben getrokken, dat vermoedelijk hen niet tot den dienst verplichten zal, of die wegens broederdienst vrijstelling hebben bekomen), òf door plaatsvervangers (remplaçanten). Dezen, zoowel als de nummerverwisselaars, moeten in alle opzichten aan de vereischten van de wet voldoen.

Dit stelsel is moeilijk te verdedigen. Op goede gronden wordt het schadelijk geacht voor het gehalte van het leger. Met het in onze wetgeving gehuldigde beginsel van gelijkheid voor de wet

---

[1]) Art. 186. »*Een gedeelte der militie kan voor den dienst ter zee worden bestemd, op de wijze door de wet te bepalen. — Voor dat gedeelte wordt, behalve andere door de wet toe te kennen voordeelen, een kortere diensttijd bepaald. Het voorgaand artikel is op deze zeemilitie niet van toepassing.*»

Volgens art. 5, 2de lid van de wet van 19 Aug. 1861, wordt van elke lichting, het deel, dat voor de zeemilitie bestemd is, door den Koning bepaald; het mag niet meer bedragen dan 600 man.

is het niet te rijmen, dat de eene burger kan volstaan met de betaling eener geldsom, terwijl de andere persoonlijk moet dienen. Den 30sten Juni 1873 is het wetsontwerp, strekkende om het stelsel van plaatsvervanging en nummerverwisseling af te schaffen, na door de ministers GEERTSEMA en VAN LIMBURG STIRUM verdedigd te zijn, verworpen met 43 tegen 25 stemmen. Ook de vrijstelling van den eenigen zoon is, waar deze niet kostwinner is ten behoeve zijner familie, niet te verdedigen [1].

De sterkte der militie mag het getal van 55000 man niet te boven gaan. De jaarlijksche lichting mag het vijfde gedeelte daarvan (of 11000 man) niet overschrijden. De Koning bepaalt de hoegrootheid van elke lichting en het aandeel, dat door elke provincie daarin moet worden bijgedragen, terwijl dat der gemeenten door Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld.

Om vrijwilliger bij de militie te zijn, moet men ingezeten, ongehuwd of kinderloos weduwnaar, lichamelijk voor den dienst geschikt, ten minste 1.55 el lang, en op den 1sten Januari van het jaar der optreding als vrijwilliger het 20ste levensjaar ingetreden zijn, en het 35ste niet volbracht hebben. Het dragen der wapenen, tot bescherming van den vaderlandschen grond, moet eene eer zijn. Zij, die zulk eene eer niet waardig zijn, worden niet toegelaten. Zoo worden uitgesloten 1°. zij, die tot eene onteerende straf veroordeeld als eerlooze schelmen weggejaagd, of van den militairen dienst vervallen verklaard zijn; 2°. zij, die krachtens de wet van 28 Juni 1854, (Stbl. n°. 96) [2], waarbij eenige veranderingen ge-

---

[1]) In het jaar 1882 waren 35,567 personen militieplichtig. Van dezen werden 19,134 vrijgesteld, en wel 1155 als kleiner dan 1.55 M., 2419 wegens ziekelijke gesteldheid of gebreken, 4894 als eenige wettige zoons, 1167 als reeds in dienst getreden, 8953 wegens dienst van broeders of van plaatsvervangers van dezen, terwijl 546 om andere redenen werden vrijgesteld of van den dienst waren uitgesloten. Er bleven dus 16,427 militieplichtigen over. Van de 11,000, die door het lot werden aangewezen, kochten 2452 zich vrij, namelijk 1836 door plaatsvervangers en 616 door nummerverwisselaars te stellen. — Inmiddels heeft de regeering maatregelen genomen om den persoonlijken dienst aan te moedigen. Zie Aanteekening no. VIII.

[2]) Zie ook art. 3 der wet van 14 Nov. 1879 (Stbl. No. 192).

maakt zijn in de straffen op misdrijven, die door het krijgsvolk te water gepleegd worden, of op grond van het reglement van krijgstucht voor het krijgsvolk te lande, met een briefje van ontslag uit den dienst bij de zee- en landmacht zijn weggezonden.

Voor het overige wordt door de wet op de nationale militie gevorderd, dat zij, die een huwelijk of eene verbintenis, tot uitoefening van buitenlandsche zeevaart, verlangen aan te gaan, het bewijs overleggen, dat zij aan hunnen militieplicht hebben voldaan.

Volgens de wet op de nationale militie zijn in elke provincie een of meer militieraden, en een of meer militie-commissarissen. De militieraad bestaat uit een lid van de Provinciale Staten, die geen lid is van het collegie van Gedeputeerde Staten, en een lid van den raad van eene onder het rechtsgebied van den militieraad behoorende gemeente, en eindelijk uit een hoofdofficier van de landmacht, terwijl de militie-commissaris daarin tevens zitting heeft, en aan den raad een secretaris wordt toegevoegd. De leden worden jaarlijks door den Koning benoemd, die het lid uit de Provinciale Staten tot voorzitter aanstelt. De militie-commissaris is doorgaans een hoofdofficier van den rang van luitenant-kolonel, en wordt door den Koning benoemd. Het is de militieraad, die op het requisitoir van den militie-commissaris den loteling tot den dienst aanwijst, of uitspraak doet over de reden van vrijstelling, en ook de plaatsvervangers toelaat. Hij wordt bij het onderzoek naar de lichaamsgebreken der lotelingen en de geschiktheid der plaatsvervangers, bijgestaan door twee geneesheeren, waarvan de een officier van gezondheid, de ander burgerlijk geneesheer moet zijn. Van verschillende zijner uitspraken is beroep op Gedeputeerde Staten. Bovendien is de militie-commissaris belast met het toezicht over de lotelingen, die, na het voleindigen der eerste oefeningen in den wapenhandel, met onbepaald verlof naar huis worden gezonden.

Wat de officieren van zee- en landmacht betreft, hebben wij gezien [1]), dat, ofschoon de Koning hen benoemt, eene wet de regelen

[1]) Blz. 97.

voorschrijft voor bevordering, ontslag en pensioneering, en dat de pensioenen door de wet moeten worden geregeld. Aan het eerste voorschrift hebben de wetten van 28 Aug. 1851 (Stbl. n° 126) (voor de zeemacht) en n°. 128 (voor de landmacht) voldaan, terwijl de wetten van 28 Aug. 1851 (Stbl. n°. 127) (voor de zeemacht) en n°. 129 (voor de landmacht) de regelen inhouden met betrekking tot het pensioen. De laatstgenoemde wetten zijn echter herhaalde malen herzien [1]), het laatst door de wetten van 1 April 1875 (Stbl. n°. 33), van 23 April 1879 (Stbl. n°. 81), en van 22 April 1880 (Stbl. n°. 62) ten behoeve van de zeemacht, en door de wet van 29 Mei 1877 (Stbl. n°. 114) ten behoeve van de landmacht. Willekeur of misbruik van macht worden door de wet zooveel mogelijk gekeerd.

Met betrekking tot de verschillende wapens, vermelden wij dat ieder onder eenen inspecteur staat, terwijl het leger zelf in vier divisiën, elke van twee brigades, is verdeeld. De divisie-kommandanten hebben den rang van generaal-majoor of kolonel.

Eene wettelijke legerorganisatie blijft tot dusver ontbreken. De Grondwet verzet zich niet tegen deze regeling. De zoogenaamde doode weermiddelen, men denke aan het vestingstelsel, zijn reeds bij de wet geregeld, ofschoon ook daarvoor de zorg aan den Koning is opgedragen. Evenmin belet de Grondwet dat de levende strijdkrachten wettelijk geregeld worden.

Ter opleiding en vorming van den officier strekt in de eerste plaats de *militaire academie* te Breda.

Het onderwijs aldaar is geregeld bij de wet van 30 Mei 1877 (Stbl. n°. 141), gewijzigd door de wet van 11 Juli 1882 (Stbl. n°. 100), welke o.a. eene herziening voorschrijft vóór 1 Sept. 1887.

Aan het hoofd dezer inrichting staat een hoofdofficier als gouverneur, aan wien een officier als directeur der studiën kan worden toegevoegd. Het onderwijs wordt gegeven door officieren, burgerlijke leeraren en hoogleeraren. Als leerlingen worden alleen zij toegelaten, die den vollen ouderdom van vijftien jaren bereikt en

---

[1]) Zie bijv. de wetten van 9 Dec. 1851 (Stbl. n°. 150 en 151), van 18 Dec. 1852 (Stbl. n°. 212), van 4 Sept. 1853 (Stbl. n°. 86), van 6 April 1871 (Stbl. n°. 35) en van 6 April 1869 (Stbl. n°. 40).

dien van achttien jaren niet overschreden hebben. Voor elken kadet wordt jaarlijks *f* 300 betaald.

Bij deze wet is ook besloten tot oprichting van eene *krijgsschool*, tot welker bijwoning ieder officier *bevoegd*, doch luitenants der artillerie en genie *verplicht* zijn [1]).

Het *instructie-bataillon*, te Kampen gevestigd, is bestemd tot opleiding van korporaals, onderofficieren en officieren bij de infanterie, zoowel voor het Nederlandsche als het Indische leger. Het staat onder de bevelen van eenen majoor of luitenant-kolonel. Te Schoonhoven bestaat eene instructie-compagnie voor de artillerie.

Terwijl de militaire geneeskundigen vroeger werden opgeleid te Utrecht en later te Amsterdam, wordt bij de wet van 2 Augustus 1880 (Stbl. nº. 145) een ander stelsel gehuldigd. De opleiding onder militair toezicht had min gunstige uitkomsten opgeleverd. De langdurige studie, welke door het arts-examen bekroond moet worden, vond in de loopbaan van den officier van gezondheid geene voldoende belooning, vooral in vergelijking met die welke de burgerlijke practijk pleegt te geven. De genoemde wet laat het rijkstoezicht over de opleiding varen, doch machtigt de regeering om, gelijk reeds vroeger ten aanzien van de marine-artsen en de officieren van gezondheid in de koloniën geschiedden, aan studenten in de geneeskunde aan de Universiteiten hier te lande eene geldelijke bijdrage te verstrekken, op voorwaarde dat zij, na hunne bevordering tot arts, gedurende zes achtereenvolgende jaren als officieren van gezondheid in werkelijken dienst en daarna gedurende vier jaren als reserve-officieren van gezondheid dienst doen. Deze bijdrage wordt onderscheiden in: premiën na examens; premiën na examens met tegemoetkomingen, en tegemoetkomingen. Aan den eersten vorm wordt de voorkeur gegeven. Het gezamenlijk bedrag is echter in de drie gevallen hetzelfde, namelijk *f* 5000 [2]). Tot dusver wordt de bijdrage slechts verleend aan studenten, welke den doctoralen graad kunnen verwerven, ofschoon deze voorkeur niet steunt op

---

[1]) Het reglement voor de militaire academie is vastgesteld bij Koninklijk besluit van 22 Aug. 1877 (Stbl. nº. 173). De inrichting der krijgsschool is nader geregeld bij de Koninklijke besluiten van 9 Juni 1880 (Stbl. nº. 107) en 7 Sept. 1880 (Stbl. nº. 8).

[2]) Kon. besluit van 30 October 1880 (Stbl. nº 184).

de wet. Ten behoeve van de bijzondere eischen der geneeskundige practijk worden aan eene of meer militaire ziekeninrichtingen cursussen gehouden over veldchirurgie en de legerziekten, de leer der voorgewende en ontkende ziekten, enz. De studenten welke aan het arts-examen hebben voldaan, worden benoemd tot officier van gezondheid 2de klasse, met den rang van 1sten luitenant. De officieren van gezondheid 1ste klasse hebben den rang van kapitein, die van dirigeerend officier van gezondheid 3de, 2de, en 1ste klasse dien van majoor, luitenant-kolonel en kolonel, terwijl aan het hoofd van het korps een inspecteur is geplaatst met den rang van generaal-majoor.

Ten einde ook in oorlogstijd over voldoende geneeskundige hulp te kunnen beschikken, wordt het korps alsdan versterkt door reserve-officieren van gezondheid, die behalve uit de gewezen leden van het korps, bestaan uit artsen, welke krachtens art. 9 der militiewet zich als vrijwilligers tot dezen dienst hebben verbonden en uit burgerlijke geneeskundigen, die op hun verzoek benoemd worden en eene jaarlijksche toelage ontvangen.

Tot aanwerving en uitzending van troepen naar de overzeesche bezittingen is te Harderwijk een werfdepôt opgericht, onder het bevel van een hoofdofficier.

In den geest der Grondwet bestaat er eenheid tusschen de landmacht in Nederland en die in Nederlandsch Oost- en West-Indië. Feitelijk zijn zij echter, wat Oost-Indie betreft, reeds sedert ongeveer 1830 gescheiden. Het valt niet te ontkennen, dat deze scheiding een wettelijken grondslag mist [1]).

Nog hebben wij hier ter plaatse melding te maken van de wet van 18 April 1874 (Stbl. n°. 64) tot regeling en voltooiing van het vestingstelsel. De bedoeling dezer wet is, voor den aanleg van onze defensiemiddelen zekere vaste regelen voor te schrijven, waardoor zij onafhankelijk worden van de verschillende denkbeelden der telkens wisselende ministers van oorlog.

Behalve het effectieve leger maakt de Grondwet nog melding van schutterijen [2]). Is het vaderland in nood, dan worden zij op-

---

[1]) WEITZEL, t. a. p. blz. 82. Hetzelfde oordeel wordt uitgesproken door mr. J. HEEMSKERK AZ., *de Praktijk der Grondwet*, blz. 353.

[2]) Art. 188. »*In de gemeenten worden schutterijen opgericht. — Zij*

geroepen ter zijner verdediging, met andere woorden, de schutterij wordt mobiel verklaard. In tijden van binnenlandsche onrust, bij oproer, en ook bij brand, dienen zij om de orde te helpen handhaven. De schutterij is geregeld door de wet van 11 April 1827 (Stbl. n°. 17). Zij wordt verdeeld in zoogenaamde dienstdoende en rustende schutterij; de eerstgenoemde bevindt zich in de steden; de laatste op het platteland [1]); deze wordt tot geenen dienst verplicht. Bovendien doet een gedeelte der schutterij ook dienst als vestingartillerie.

Elk ingezetene, die op den 1sten Januari zijn vijf en twintigste levensjaar is ingetreden, wordt voor den tijd van vijf jaren ingedeeld bij de schutterij, waarna hij nog gedurende vijf jaren tot de reserve behoort. In tijd van vrede is de reserve noch tot het dragen van uniform, noch tot eenigen schutterlijken dienst verplicht.

De schutterijen zijn sterk twee man op iedere honderd zielen in elke gemeente. Even als bij de militie wijst eene loting aan, wie der ingezetenen tot deelneming aan de schutterij verplicht is. Alleen de onvermogende schutters ontvangen van gemeentewege eene uniformkleeding. De wapens worden aan allen van rijkswege verstrekt.

Het groote bezwaar, aan eene doeltreffende regeling der schutterij verbonden, ligt in de hooge eischen, welke thans, vóor 's Lands verdediging, aan haar worden gesteld. Zal zij daaraan voldoen, dan moeten de schutterijen van verschillende gemeenten worden samengevoegd om degelijk en stelselmatig te worden geoefend [2]).

---

dienen in tijd van gevaar en oorlog tot verdediging des vaderlands, en ten allen tijde tot behoud der inwendige rust.»

Art. 189. »*De sterkte en inrichting der schutterijen worden geregeld door de wet.*»

[1]) Ofschoon sedert de gemeentewet het verschil tusschen steden en plattelandsgemeenten opgehouden heeft te bestaan, blijft voor de schutterijen de onderscheiding nog in wezen. In het jaar 1882 is ingediend een wetsontwerp betrekkelijk de schutterijen; daarin wordt o. a. voorgesteld de verdeeling in rustende en dienstdoende op te heffen.

[2]) Zie VAN TUERENHOUT. De practijk onzer schutterijwet. *Vragen des Tijds* 1880 blz. 309 volg.

De kosten, het tijdverlies, de winstderving, welke daarvan het gevolg zijn, hebben tot dusver afschrikkend gewerkt.

Onze zeemacht is samengesteld uit:

a. gepantserde en ongepantserde schepen, bestemd tot verdediging der kusten, zeegaten en stroomen;

b. gepantserde en ongepantserde schepen voor algemeene diensten en

c. ongepantserde schepen voor bijzondere diensten.

De roeping van onze zeemacht is voornamelijk de zeegaten in tijden van oorlog te verdedigen, terwijl zij ook gewichtige diensten moet bewijzen in onze koloniën en overzeesche bezittingen.

Wat de militaire academie te Breda voor de landmacht doet, is het koninklijk instituut te Willemsoord voor de marine. Dit instituut dient voor de opleiding tot officier bij de marine en bij het korps mariniers. Aan het hoofd staat een kommandant, tevens directeur van het onderwijs, terwijl een Raad van toezicht voor het geldelijk beheer zorgt en toezicht houdt op de geheele instelling. Door den Koning wordt jaarlijks bepaald hoeveel jongelieden, na een *vergelijkend* examen, kunnen worden geplaatst. Aan dit examen kunnen slechts deelnemen Nederlanders, die na geneeskundig onderzoek voor den dienst geschikt zijn gebleken. Zij die officier der marine willen worden moeten op den 1sten Januari van het jaar, waarin zij de toelating vragen, den 13 jarigen leeftijd bereikt hebben. Niet toegelaten worden zij die op den 1sten September van het jaar der aanvrage reeds 17 jaar oud zijn. Om bij het korps der mariniers te komen is de ouderdom van ten minste 14, maar nog geen 18 jaar vereischt. Bij zijne toelating tot het instituut verbindt zich de adelborst om, nadat hij tot adelborst eerste klasse of tweeden luitenant bij de mariniers zal zijn benoemd, tien jaren in dienst van het Rijk te blijven. Deze verplichting kan hij, meerderjarig geworden, afkoopen tegen *f* 300 voor elk aan het instituut doorgebracht jaar. Voor de opleiding tot officier der marine wordt betaald *f* 1200, in 8 termijnen, verdeeld over de vier jaren van den cursus. De cursus voor officier der mariniers duurt vier jaren, waarvoor *f* 800 wordt betaald in 8

termijnen. Men kan hoogstens tweemalen den zelfden jaarcursus volgen. Voor elk jaar dat de opleiding langer duurt betaalt de adelborst *f* 300 en de kweekeling voor de mariniers *f* 200. — Na een oefeningstocht in de Zuiderzee als adelborst 2e kl., en na een voldoend eindexamen, wordt de kweekeling bij het korps der zee-officieren ingelijfd als adelborst 1e klasse. De adelborsten der 2e kl. die voor het korps mariniers zijn opgeleid, hebben alleen een voldoend eind-examen af te leggen, om bij het korps der mariniers te worden opgenomen als tweede luitenant. Voorts worden aan boord van het koninklijk wachtschip te Willemsoord jongelieden opgeleid voor administrateur bij de Marine. Voor het toelatings-examen wordt vereischt dat men op den 1sten September van het jaar waarin het examen wordt afgenomen, den leeftijd van 16 jaren hebbe bereikt, doch het 19e nog niet is ingetreden. De toegelatenen dragen den titel van adspirant-administrateur (vroeger scheepsklerk). De cursus duurt twee jaren. Daarvoor wordt *f* 400 betaald in vier gelijke termijnen.

Ten slotte dient nog vermeld, dat jaarlijks door de Directie der Marine te Hellevoetsluis een vergelijkend examen wordt afgenomen van jongelieden, die op den 1sten Januari hun 15e jaar ingetreden zijn, maar hun 20ste nog niet hebben bereikt, en die wenschen te worden opgeleid tot machinist-leerling eerste klasse. Daartoe na afgelegd examen bevorderd, worden zij geplaatst op 's Rijks stoomschepen, om zoodoende, telkens na een examen, op te klimmen tot machinist derde, tweede en eerste klasse. Uit hen, die zich door bekwaamheid en overige goede eigenschappen onderscheiden, worden enkele bij keuze benoemd tot Officier-machinist.

Nederland bezit drie Rijkswerven, waarvan eene, die te *Amsterdam*, tegenwoordig hoofdzakelijk gebezigd wordt voor den bouw van oorlogsbodems, terwijl aldaar tevens schepen herstellingen en wijzigingen ondergaan en de uitrustinggoederen verzameld worden, die voor de buitenslands dienende schepen en vaartuigen van oorlog, alsmede voor den dienst van het departement van koloniën bestemd zijn.

Aan de werf te *Willemsoord* wordt hoofdzakelijk de aanmaak van de benoodigde rondhouten, tuigen en zeilen opgedragen, terwijl aldaar tevens, evenals op 's Rijks werf te *Hellevoetsluis* de

vereischte herstellingen en veranderingen plaats vinden, welke de aldaar gestationneerde schepen en vaartuigen van oorlog behoeven.

De laatstgenoemde directie voorziet voornamelijk in de behoefte aan de voor de verschillende oorlogsbodems benoodigde lichte vaartuigen, welke aldaar vervaardigd, benevens van mast- en zeilgestellen voorzien worden.

Op beide werven geschieden ook vele werkzaamheden ten dienste van het *Loodswezen.*

Deze instelling wordt beheerscht door de wet van 20 Aug. 1859 (Stbl. nº. 93), gewijzigd door de wet van 6 April 1875 (Stbl. nº. 62). De hoofdbeginselen dezer wetgeving zijn deze. Het loodswezen is een monopolie van den Staat, en elke naar zee varende of uit zee aankomende schipper is verplicht zich van het loodswezen te bedienen. Een algemeen reglement voor het loodswezen is vastgesteld bij Kon. Besl. van 23 Januari 1879 (Stbl. nº. 25).

HOOFDSTUK IV.

HET INWENDIG BESTUUR.

Terwijl de vorige hoofdstukken van dit boek bepaalde takken van den staatsdienst behandelden, zijn wij thans genaderd tot dat gedeelte der staatswerkzaamheid, hetwelk als het eigenlijk inwendig bestuur, in den engeren zin des woords, pleegt te worden aangeduid.

Het vindt zijnen grondslag in de overweging dat de burgers, met elkander in de gemeenschap levende, aan de gemeenschap de middelen ontleenen, waardoor zij hun zelfbehoud verzekeren, en hunne welvaart bevorderen. In den strijd des levens komt het aan op de aanwezigheid der voorwaarden, waaronder beschaving en welvaart kunnen worden verkregen. Waar deze voorwaarden aanwezig zijn, kan een ieder in zijnen kring door zijnen arbeid zich datgene verwerven wat hij voor zijne ontwikkeling noodig heeft. Den Staat kan het niet onverschillig zijn, of en in hoeverre deze voorwaarden aanwezig zijn. Immers het peil zijner eigene kracht rijst en daalt met de mate van ontwikkeling, door zijne burgers verkregen. Zijn eigen belang noopt hem dus zijne zorg aan deze

ontwikkeling te wijden. Daarbij mag hij echter niet uit het oog verliezen dat zijne burgers zelfstandige personen zijn. Hij mag zich dus niet in de plaats der burgers stellen. Dit zou hij doen, als hij handelend optrad in de gevallen waarin zij de onmisbare voorwaarden reeds bezitten. De Staat trede alleen dan op, wanneer de burgers onderling met elkander in aanraking komen, zonder in het bezit te zijn van de middelen, welke voor eene behoorlijke ontwikkeling worden vereischt. Dan zorge hij voor de aanwezigheid of voor de aanvulling dier middelen. Hij wake dat de burgers, door eigen krachtsinspanning, met behulp der aangeboden voorwaarden, hun bestaan en hunne welvaart kunnen verzekeren. Daartoe moet hij in de eerste plaats bestaande voorrechten opheffen, maar ook de voorwaarden der persoonlijke ontwikkeling verstrekken, zonder ze afhankelijk te maken van afkomst en van bezit. Waar dit het geval is, heeft de vrijheid haar negatief karakter van ontstentenis van banden verwisseld met de positieve beschikking over de middelen, welke tot beschaving en welvaart kunnen leiden. Aldus handelende, heft de Staat de maatschappelijke klassen niet op, want zij vloeien voort uit de natuurlijke ongelijkheid der menschen. Ook het maatschappelijk leven is eene uiting van de verscheidenheid. Ook hier is de gelijkheid de dood. Daarom is het streven, hetwelk het bestaan der klassen wil vernietigen, ongerijmd. Doch de vrije klassenbeweging is eerst dan verzekerd, wanneer, onafhankelijk van bezit en van geboorte, voor een ieder in zijnen kring de voorwaarden der ontwikkeling bereikbaar zijn. Eerst dan zal er harmonie zijn te midden der verscheidenheid.

Waar die voorwaarden reeds aanwezig zijn, of waar zij niet vereischt worden, heeft de Staat geene taak te vervullen. Hij zou zijne grenzen overschrijden ten nadeele van de zelfstandigheid der burgers, wanneer hij alsdan ingreep in den levenskring der bijzondere personen. Waar hij echter in de aangewezen gevallen niet handelt, miskent hij zijne roeping, verzuimt hij zijnen plicht. Misbruik zijner macht vinde een tegenwicht in een doeltreffend ingericht kiesstelsel, in de ruime toepassing der ministeriëele verantwoordelijkheid, in de aansprakelijkheid der ambtenaren voor handelingen, buiten de grens hunner bevoegdheid verricht, in het zelfbestuur van gewest en gemeente. Dit eigen-

lijk gezegd inwendig bestuur omvat eene groote reeks van onderwerpen.

I. Het onderwijs.

Men stelle zich voor dat de Staat zijne zorg aan het onderwijs onthield, of in zeer beperkten zin verwezenlijkte. Het peil der beschaving zou alsdan zeer dalen. Wellicht zouden de gegoede klassen voor zich zelve weten te zorgen, doch de groote menigte zou geen onderwijs ontvangen, dan wat haar uit liefdadigheid, voornamelijk door de kerkgenootschappen, wierd toebedeeld. Uit zulk een toestand zou groote onwetendheid voortvloeien wegens ontstentenis van onderwijs aan den eenen kant, terwijl aan den anderen kant het gegeven onderwijs eene groote mate van sociale afhankelijkheid en aanwakkering van kerkelijke twisten zou verwekken. Zeer gevaarlijk zou het zijn, de proef te nemen, in hoever de maatschappelijke krachten voldoende zouden zijn om de voorwaarden der verstandelijke en zedelijke ontwikkeling te verzekeren. Uit het wezen der maatschappij eenerzijds en uit de kerkelijke uitsluiting aan de andere zijde kan met eene groote mate van waarschijnlijkheid worden afgeleid dat die voorwaarden in geringe mate aanwezig zouden zijn. Want de maatschappij kan moeilijk gedacht worden zonder verscheidenheid van klassen waarvan de hoogere en machtigere de mindere en zwakkere aan haar belang dienstbaar trachten te maken, terwijl de ervaring sints eeuwen leert, dat de kerkgenootschappen elkander plegen te bekampen, aangezien elk hunner vermeent in het bezit der waarheid te zijn. Onvoldoende, versnipperde zorg, zonder eenheid, zou noodwendig de uitkomst zijn. Te midden der maatschappelijke verscheidenheid en botsing vertegenwoordigt de Staat de eenheid. Hij omvat alle burgers; voor hem zijn allen gelijk, zonder onderscheid van geloof, bezit of afkomst. Hij alleen kan dus zijne zorg over alle burgers uitstrekken. Ten aanzien van het onderwijs, hetwelk bij uitnemendheid strekt om de gelegenheid te openen, door eigen inspanning tot ontwikkeling te geraken, is de Staat tot die algemeene zorg verplicht [1]). Omdat hij alle burgers om-

---

[1]) Art. 194 1e lid. »*Het openbaar onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regeering.*»

vat, kan en moet hij zich hoeden, partij te kiezen voor of tegen kerkelijke leerstellingen [1]).

De grondslag van alle onderwijs is de lagere school, welke in de eerste plaats bestemd is, die kennis te doen verwerven, welke de onmisbare voorwaarde is voor het verkrijgen van hoogere kennis. De Grondwet gaat uit van het beginsel, dat het onderwijs zooveel mogelijk verbreid moet worden, en daarom heeft zij aan de regeering opgedragen, te zorgen dat overal openbare scholen voor lager onderwijs bestaan [2]). Zij verklaart het onderwijs vrij, maar vordert een toezicht van de overheid en waarborgen, dat niet ongeschikte of onzedelijke personen zich als onderwijzers der jeugd opwerpen [3]). Zij eischt, dat van wege den Koning telken jare een verslag van den staat der scholen — zoowel der lagere als der middelbare en hoogere — aan de Staten-Generaal ingediend worde [4]).

Aan het voorschrift van het 2de lid van art. 194 is door de wet op het lager, door die op het middelbaar en door die op het hooger onderwijs voldaan.

Wij zullen kortelijk deze wetten doorloopen.

§ 1. Het lager onderwijs.

Gedurende de Republiek der Vereenigde Nederlanden lieten zoowel de gewestelijke Staten als de plaatselijke besturen zich gelegen liggen aan het volksonderwijs, en zelfs de Staten-Generaal vaardigden schoolverordeningen uit. Toch was het algemeene volksonderwijs aan het einde der vorige eeuw zeer gebrekkig. Er ontbrak eene

---

1) Art. 194, 2e lid. »*De inrichting van het openbaar onderwijs wordt met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen door de wet geregeld.*»

2) Art. 194, 3de lid. »*Er wordt overal in het Rijk van overheidswege voldoend lager onderwijs gegeven.*»

3) Art. 194, 4de lid »*Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht der overheid, en bovendien, voor zoover het middelbaar en lager onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid des onderwijzers; het een en ander door de wet te regelen.*»

4) Art. 194, 5de lid. »*De Koning doet van den staat der hooge, middelbare, en lagere scholen jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven.*»

algemeene organisatie van het schoolwezen; er was geen bepaald algemeen toezicht of bestuur, dat kennis nam van de behoeften en den gang van het volksonderwijs. Het beginsel, dat iedere provincie, ja, iedere stad souverein was in haren kring, had ten gevolge dat in elk gewest verschillende bepalingen bestonden betrekkelijk deze aangelegenheid en dat de onmisbare eenheid ontbrak. Niet te verwonderen is het, dat tijdens de omwenteling van 1795 krachtig op de bevordering van het onderwijs werd aangedrongen en dat de Nationale Vergadering zich dit onderwerp aantrok. Volgens de Staatsregeling van 1798 werd het departement van onderwijs opgedragen aan eenen agent van nationale opvoeding. Het was vooral de later als kanselredenaar zoo beroemde J. H. VAN DER PALM, die, in 1799 met die betrekking bekleed, aan het schoolwezen een vasten grondslag heeft verzekerd. Het was onder zijn agentschap, dat in 1801 de eerste, en in 1803, toen hij raad van binnenlandsche zaken bij het Staatsbewind was, de tweede algemeene schoolwet werd afgekondigd. De gedurige wisseling van staatsregeling en bestuur had echter ten gevolge, dat deze wetgevingen weinig nut deden. Het was voor den raadpensionaris SCHIMMELPENNINCK weggelegd, in 1806 de derde schoolwet in het leven te roepen, welke op hare beurt door die van 13 Aug. 1857 (Stbl. n°. 103) vervangen werd.

De wet, welke thans het lager onderwijs regelt, is die van 17 Augustus 1878 (Stbl. n°. 127) [1].

Een der eerste beginselen van deze wet is, dat het onderwijs voor een deel is staatszorg, voor een ander deel gemeentezorg. Op grond hiervan vergoedt de Staat tot een bedrag van 30 % de kosten, welke de gemeente aan eene behoorlijke regeling van het onderwijs besteedt.

De overige hoofdbeginselen zijn de volgende.

De scholen worden onderscheiden in *openbare* en *bijzondere*. De eerstgenoemde zijn die, welke geheel of gedeeltelijk door de gemeente of het Rijk worden opgericht en onderhouden, terwijl alle andere scholen bijzondere zijn. Elke gemeente moet zorg dragen dat de gelegenheid bestaat om in een genoegzaam aantal scho-

---

[1]) In werking getreden op 1 Nov. 1880, krachtens K. B. van 5 Aug. 1880 (Stbl. no 155).

len voldoend lager onderwijs te verkrijgen. Gedeputeerde Staten kunnen vermeerdering bevelen, behoudens beroep op den Koning. Het onderwijs dat in de openbare school wordt gegeven, moet neutraal zijn, d. i. dat het moet toegankelijk zijn voor alle kinderen zonder onderscheid van godsdienstige gezindte. »Het schoolonderwijs» zegt art. 33, »wordt onder het aanleeren van gepaste en nuttige kundigheden, dienstbaar gemaakt aan de ontwikkeling van de verstandelijke vermogens der kinderen, en aan hunne opleiding tot alle christelijke en maatschappelijke deugden.»

Het is den onderwijzer der openbare school verboden, »iets te leeren, te doen of toe te laten, wat strijdig is met den eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden.» Bij de erkenning van het beginsel van godsdienstvrijheid mag op de openbare school geen voedsel gegeven worden aan onverdraagzaamheid tusschen de zonen van hetzelfde vaderland. Maar daarom nog behoeft eene algemeene opwekking tot godsdienstzin niet te ontbreken, omdat de lagere school niet alleen strekt tot ontwikkeling van het verstand, maar ook de zedelijke vorming en opvoeding van het kind moet bevorderen. Voorts schrijft de wet in art. 22 voor, »dat bij de regeling der schooltijden door het vrijgeven van uitdrukkelijk genoemde uren gezorgd moet worden, dat de schoolgaande kinderen godsdienstonderwijs kunnen genieten van de godsdienstleeraren.» In de bijzondere school, welke veelal wordt opgericht door hen, die zich niet kunnen vereenigen met het karakter en de inrichting der openbare school, kan de onderwijzer het ginds buiten de schooluren verbannen kerkelijk onderwijs onder de leervakken opnemen. De vrijheid tot het oprichten van dergelijke scholen wordt door de wet van 1878 geenszins beperkt. Doch evenzeer moet ook met alle kracht vastgehouden worden aan het beginsel der neutrale openbare school, omdat zij het plechtanker is voor de toekomst van ons vaderland.

De wet van 1878 bepaalt verder dat van wege de provincie — en zij voegt er bij: ook van de waterschappen — geene uitgaven mogen gedaan worden ten behoeve van het onderwijs, en ten andere dat eerst dan van wege de gemeente subsidie kan worden verleend aan eene bijzondere school, wanneer op die school onderricht wordt gegeven in de beginselen van de drie levende talen, of eene daarvan, of in de wiskunde. Doch ook daarbij huldigt zij

het beginsel, dat ingeval van subsidie de onderwijzer, evenals die van de openbare school, zich onthouden moet iets te leeren, te doen of toe te laten wat strijdig is met de godsdienstige begrippen van andersdenkenden. Terwijl voor de openbare scholen de verschillende leervakken door de wet zijn aangewezen [1]), kan de bijzondere school in haar programma de leervakken opnemen, die zij goed acht.

Werd bij de wet van 1857 het onderwijs onderscheiden in *gewoon lager onderwijs*, of de eerste beginselen van het ontwikkelend onderwijs, en in meer *uitgebreid lager onderwijs* of dat hetwelk betrekking heeft op het onderricht in de beginselen der levende talen, der wiskunde, der landbouwkunde, van het teekenen enz., die namen zijn in de wet van 1878 verdwenen; de zaak is echter dezelfde gebleven.

De wet stelt een minimum vast van de jaarwedden der openbare onderwijzers. Bij Kon. Besluit kan, Gedeputeerde Staten gehoord, voor elke provincie worden aangewezen, waar en tot welk bedrag dit minimum verhoogd wordt (art. 26). Het aantal onderwijzers in elke openbare school is afhankelijk gesteld van het aantal leerlingen (art. 24). Is de school in verschillende klassen verdeeld, dan wordt het onderwijs in de laagste klassen bij voorkeur opgedragen aan onderwijzeressen, dat in de hoogste klassen, behalve aan de scholen, uitsluitend voor meisjes bestemd, bij voorkeur aan onderwijzers (art. 25). Geen gemeente is verplicht schoolgeld te heffen. Doet zij het, dan mag de opbrengst niet meer dan eene tegemoetkoming in de kosten zijn (art 46). Het gemeentebestuur moet het schoolgaan der kinderen van bedeelden, onvermogenden en minvermogenden zooveel mogelijk bevorderen (art. 47).

Ook het toezicht op de lokalen, waarin het onderwijs wordt gegeven, wordt in de wet geregeld. De lokalen moeten voldoen

---

[1]) Die vakken zijn op de school voor gewoon lager onderwijs: het *lezen*, *schrijven*, *rekenen*, de *beginselen der vormleer*, die der *Nederlandsche taal*, die der *aardrijkskunde*, die der *geschiedenis*, die der *kennis van de natuur*, het *zingen*, de *nuttige handwerken voor meisjes*; aan deze scholen kan bovendien onderwijs worden gegeven in: de *beginselen der levende talen*, der *algem. geschiedenis*, der *wiskunde*, der *landbouwkunde*, de *gymnastiek*, het *handteekenen*, de *fraaie handwerken* voor meisjes.

uit een hygienisch oogpunt en geschikt zijn voor het daarin 'te geven onderwijs, terwijl op geene school meer dan 400 kinderen gelijktijdig mogen worden toegelaten, dan met machtiging des Konings om bijzondere redenen [1]).

De onderwijzers der openbare school worden door de overheid die haar bekostigt, benoemd; de hoofden der scholen, na een vergelijkend examen [2]) 'te hebben ondergaan, uit eene voordracht door burgemeester en wethouders in overleg met den schoolopziener, de (hulp)onderwijzers uit eene voordracht door den schoolopziener in overleg met den hoofdonderwijzer opgemaakt [3]).

De onderwijzers moeten de bevoegdheid bezitten, om onderwijs te geven. De door de wet gevorderde acten worden verkregen door examens [4]), welke voor den rang van (hulp-) en huisonderwijzers tweemalen 's jaars in elke provincie door eene commissie, bestaande uit den inspecteur en vier door den minister van binnenlandsche zaken aangewezen schoolopzieners, en voor den rang van hoofdonderwijzer eenmaal 's jaars ten overstaan van commissiën, door

---

[1]) Zie de Wet van 27 Juli 1882 (Stbl. n°. 117), tot wijziging der artt. 4 en 5 der wet van 1878. De lokalen, waarin *niet*-gesubsidieerd bijzonder lager onderwijs wordt gegeven, kunnen alleen worden afgekeurd als schadelijk voor de gezondheid of wegens onvoldoende ruimte voor het aantal schoolgaande kinderen. De lokalen, waarin gesubsidieerd bijzonder onderwijs wordt gegeven moeten, gelijk openbare scholen, zijn ingericht en gebouwd volgens daartoe door den Koning gestelde regelen. De voorschriften betreffende de inrichting der schoollokalen zijn in korten tijd aan herhaalde wisseling onderhevig geweest. De thans bestaande worden aangetroffen in het Kon. Besluit van 4 Mei 1883 (Stbl. no. 41).

[2]) Zie het K. B. van 28 Mei 1879 (Stbl. n°. 104), gewijzigd bij K. B. van 25 April 1882 (Stbl. n°. 57).

[3]) Op het voetspoor der wet begrijpen wij onder den naam van onderwijzers ook de onderwijzeressen.

Met betrekking tot het kweekelingenstelsel is de wet van 1878 afgeweken van het vroegere, door geene kweekelingen meer als onderwijskracht te erkennen.

[4]) Zie K. B. 3 Febr. 1881 (Stbl. n°. 25) voor het programma en het K. B. 13 Aug. 1881 (Stbl. n°. 149) voor de regeling der wijze van afneming en hetgeen verder tot dit examen betrekking heeft.

den minister van binnenlandsche zaken te benoemen, worden afgenomen, terwijl eindelijk de acten voor de drie levende talen, de landbouwkunde, het teekenen en de gymnastiek worden verkregen door examens ten overstaan van de commissie voor de acten voor middelbaar onderwijs [1]). Daar het van het grootste belang is, dat zij, aan wie de vorming en opleiding der jeugd worden toevertrouwd, terdege ontwikkeld en van genoegzame kennis voorzien zijn, is eene gepaste gestrengheid bij het examen eer goed- dan af te keuren.

Ook voor de opleiding van aanstaande onderwijzers wordt door den Staat zorg gedragen. De wet [2]) schrijft voor, dat van rijkswege kweekscholen voor onderwijzers worden opgericht en onderhouden. Indien gemeenten zich geroepen gevoelen in deze behoefte te voorzien, kunnen zij aanspraak maken op eene tegemoetkoming van wege den Staat in de kosten, tot geen hooger bedrag echter dan de helft daarvan.

Tevens draagt de Staat zorg dat in verschillende gemeenten normaallessen ten behoeve der aanstaande onderwijzers worden gegeven [3]).

Het toezicht op het onderwijs wordt uitgeoefend, onder den minister van binnenlandsche zaken, door inspecteurs, districtschool-

---

[1]) Zie de Wet van 25 April 1879 (Stbl. n°. 87); K. B. 3 Aug. 1879 (Stbl. n°. 148) en K. B. 9 Aug. 1879 (Stbl. n°. 149).

[2]) K. B. 28 Mei 1879 (Stbl. n°. 105) houdende vaststelling der regelen voor de Rijkskweekscholen. Het programma voor het admissie-examen tot de Rijkskweekschool is goedgekeurd door den Minister van Binnenl. Zaken, bij besluit van 15 Januari 1881. Er zijn thans zeven Rijkskweekscholen, namelijk te Haarlem, Groningen, 's Hertogenbosch, Deventer, Middelburg, Nijmegen en Maastricht. Zij tellen elk 80 kweekelingen. De Staat geeft ten behoeve van elken kweekeling eene jaarlijksche toelage van *f* 300. Aan iedere kweekschool is eene leerschool verbonden. Te Groningen en Deventer wordt tevens een tweejarige cursus ter opleiding van gymnastiek-onderwijzers gegeven. Aan de te Amsterdam, Leiden, Arnhem, Haarlem en Groningen gevestigde kweekscholen verstrekt het Rijk subsidie.

[3]) Op de begrooting voor 1883 is eene som van *f* 650,000 voor dit onderwijs uitgetrokken. Zij vermeldt dat er in 112 gemeenten normaallessen waren.

opzieners en arrondissements-schoolopzieners; de beide eerstgenoemden erlangen eene bezoldiging, de laatstgenoemden vergoeding voor reis- en verblijfkosten. Zij worden door den Koning benoemd [1]).

Het plaatselijk toezicht wordt uitgeoefend door burgemeester en wethouders, terwijl de gemeenteraad de bevoegdheid heeft ter meerdere verzekering van het plaatselijk toezicht eene commissie te benoemen. Bij het ontbreken van zoodanige commissie kunnen burgemeester en wethouders personen, buiten hun collegie gekozen, met het doen van schoolbezoek belasten.

Is het beginsel van leerplicht d. i. de plicht, om de kinderen onderwijs te doen genieten juist? Er is, naar ons gevoelen, geen twijfel aan, of de Staat heeft het recht te eischen, dat elke aankomende burger in de gelegenheid zij, althans die mate van kennis te verkrijgen, welke in onzen tijd de onmisbare voorwaarde is voor verdere ontwikkeling. Een vreemden indruk maakt het beroep op de vrijheid, hetwelk van de tegenstanders pleegt uit te gaan. Alsof de vrijheid verwezenlijkt werd, waar de eerste voorwaarde om in het bezit van beschaving en ontwikkeling te geraken, ontbreekt! Veeleer mag men integendeel beweren, dat het begrip van positieve vrijheid onbestaanbaar is met de verwaarloozing van kinderen, in die mate dat het onontbeerlijke geestesvoedsel hun wordt onthouden.

Reeds legt het burgerlijk wetboek (art. 159), aan de ouders de verplichting op, hunne kinderen op te voeden, en dit voorschrift ziet niet alleen op het verstrekken van voedsel en kleeding, maar strekt zich verder uit, en doelt ook op onderwijs en ontwikkeling van den geest.

Het is echter niet te ontkennen, dat aan de toepassing van dit beginsel groote practische bezwaren verbonden zijn. Om althans in dit opzicht iets te doen, schrijft de wet (art. 81) voor dat jaarlijks lijsten moeten worden opgemaakt van de kinderen die èn op de openbare èn op de bijzondere scholen gaan, alsmede van de kinderen die huisonderwijs genieten; terwijl ook lijsten worden op-

---

[1]) Zie K. B. 22 Januari 1880 (Stbl. nº. 5) tot regeling van het ambtsgebied der inspecteurs etc. en van de verdeeling hunner werkzaamheden. Het Rijk is verdeeld in 3 Inspectiën, 25 Districten en 94 Arrondissementen.

gemaakt en ter algemeene kennis gebracht van de kinderen welke geen onderwijs genieten. De ouders dier kinderen genieten geene ondersteuning, met uitzondering echter van geneeskundige hulp. Hierdoor hoopt men het schoolgaan der kinderen te bevorderen. De ervaring moet nog leeren of dit middel genoegzaam helpt [1]).

§ 2. Het middelbaar onderwijs.

Wat is middelbaar onderwijs? De Grondwet spreekt van lager, middelbaar en hooger onderwijs. Wanneer het eerstgenoemde, gelijk wij zagen, bestemd is voor de eerste vorming en ontwikkeling van het kind, en het laatstgenoemde tot opleiding strekt voor den aanstaanden geleerde, of voor hem, die eene werkzaamheid verlangt, waarvoor geleerde vorming noodig is, dan zou, naar de gewone opvatting van het woord, het middelbaar onderwijs de schakel moeten zijn, die het lager met het hooger onderwijs verbindt, en zoude het onderwijs op de middelbare school eene voorbereiding moeten

---

[1]) In 1881 waren er 2791 openbare scholen, 86 gesubsidieerd bijzondere, 1050 niet-gesubsidieerd bijzondere, te zamen 3927.

Het gezamenlijk aantal der onderwijzers bedroeg in het einde van 1881, 3422 hoofden van scholen, 5035 onderwijzers, 2919 kweekelingen, 461 vrouwelijke hoofden van scholen, 2139 onderwijzeressen, 1147 vrouwelijke kweekelingen, in het geheel 15123 personen. Voor het openbaar onderwijs waren deze cijfers respectievelijk 2702, 3929, 2157, 53,1131, 852, te zamen 10824.

Op 1 Januari 1882 werd de dagschool bezocht:

de openbare	school door	226,766	jongens,		182,574	meisjes
» gesubs. bijz.	» »	1,638	»		2,399	»
» niet gesubs. bijz.	» »	61,219	»		77,336	»
	te zamen	289,623	jongens,	te zamen	262,309	meisjes,

in het geheel door 551,932 leerlingen, waarvan 409,340 de openbare school bezochten. Het aantal kinderen van 6 tot 12 jaren, van school- of huisonderwijs verstoken, bedroeg in 1881 30.725 jongens en 40,933 meisjes, te zamen 71.658 kinderen.

In 1881 is door het Rijk ten behoeve van het lager onderwijs besteed *f* 4,674,793,94, door de gemeenten *f* 6,627,809,75, te zamen *f* 11,302,603,69. De opbrengst der schoolgelden was *f* 1,103,660,17. De zuivere uitgaven beliepen derhalve *f* 10,198,943,52.

zijn voor hetgeen hooger onderwijs wordt genoemd. Een rapport, in 1809 door eene commissie aan Koning LODEWIJK aangeboden, sprak het eerst van eene indeeling in »lager, middelbaar en hooger onderwijs." In de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840, ja zelfs in de gewijzigde van 1848, heeft men het woord »middelbaar onderwijs" behouden. Tot het jaar 1863 had men eigenlijk geen onderwijs van dien aard; want de toenmalige latijnsche school werd reeds in 1815 beschouwd als te behooren tot het hooger onderwijs. Het was juist gezien van de regeering, toen zij in 1863 de wet op het middelbaar onderwijs in het leven riep, dat zij niet veel hechtte aan de gewone opvatting van het woord *middelbaar*, omdat die benaming eerst door de wet eene vaste beteekenis verkreeg.

De wet van 2 Mei 1863 (Stbl. n°. 50), [1]) heeft het middelbaar onderwijs geregeld. Door haar is in eene groote behoefte voorzien. Terecht begreep de wetgever, dat eensdeels de aanstaande ambachtsman recht had van den Staat zoodanig onderwijs te eischen, dat, het gewoon lager onderwijs te boven gaande, aan de vorming voor het ambacht belangrijke diensten zou kunnen bewijzen, en anderdeels dat zij die bestemd zijn de hoogere rangen in te nemen bij de nijverheid, den handel, de openbare werken, behoefte hebben aan een onderwijs, hetwelk beantwoordt aan de economische en technische eischen der industrieele maatschappij. De minister Thorbecke gaf in de memorie van toelichting, gevoegd bij het eerste ontwerp der wet van 1863 zijne bedoeling in de volgende bewoordingen aan: »De benaming middelbaar onderwijs heeft niet op zich zelve eene vaste beteekenis; zij erlangt die eerst door eene wet of eene bepaalde inrichting. Wanneer men lager onderwijs volksonderwijs noemt in dien zin, dat het als eerste aanvang van ontwikkeling, gelijkelijk bestemd is voor allen; en hooger onderwijs bestemd acht voor het kleine getal van hen, die opleiding zoeken tot eene werkzaamheid of betrekking, waartoe geleerde vorming vereischt wordt; dan omvat het tusschen beide inliggende gebied van het middelbaar onderwijs de vorming van die talrijke burgerij, welke, het lager onderwijs te boven, naar algemeene kennis, beschaving en voorbereiding voor de onder-

[1]) Aangevuld bij de wet van 25 April 1879 (Stbl. n°. 87).

scheidene bedrijven der nijvere maatschappij tracht. Nijvere maatschappij, niet enkel in hare richting op landbouw, fabrieksvlijt of handel, maar in den meest uitgebreiden zin genomen, is het daarbij blijkbaar om kennis der tegenwoordige wereld en om toepassing op economische en technische diensten te doen."

De inrichtingen, die door de bovengenoemde wet op het middelbaar onderwijs in het leven zijn geroepen, zijn *burgerdag- en avondscholen*, *hoogere burgerscholen*, de *landbouwschool* en eindelijk de *polytechnische school.*

De eerste soort is volgens dezelfde memorie van toelichting, bestemd voor »hen, die van den arbeid hunner handen zullen moeten leven, en na lager onderwijs genoten te hebben nog slechts korten tijd aan schoolbezoek kunnen wijden"; alzoo voor aanstaande ambachtslieden en landbouwers. Elke gemeente, wier bevolking het cijfer van 10,000 zielen te boven gaat, is verplicht minstens ééne burgerdag- en avondschool op te richten. Waar echter door eene burgeravondschool in de behoefte voldoende wordt voorzien, kan de Koning ontheffing verleenen van de verplichting tot het oprichten van de burgerdagschool, doch slechts voor een bepaald getal jaren. De burgerdagscholen hebben niet aan hare bestemming beantwoord. Zoover zij bestonden, zijn zij op eene enkele na thans door hoogere burgerscholen van driejarigen cursus vervangen. Het onderwijs op de burgerscholen sluit zich eensdeels aan bij het lager onderwijs, en strekt zich anderdeels uit over wis-, natuur- en werktuigkundige wetenschappen, het hand- en rechtlijnig teekenen. De cursus der burgerdagschool duurt twee jaren [1]). Nauw met deze scholen verwant zijn de industrie-, teeken- en ambachtsscholen welke voor leerlingen uit den ambachtsstand bestemd zijn, en volgens de wet tot de inrichtingen van middelbaar onderwijs gerekend worden [2]).

De hoogere burgerschool »heeft", om de woorden van de memorie van toelichting te gebruiken, »algemeene beschaving ten doel voor die burgerij, welke meer vrijheid bezit, om te denken en kennis te ontwikkelen, dan doorgaans ambachtslieden en kleine

---

[1]) In December 1881 waren er 31 burger-avondscholen met 3693 leerlingen.

[2]) Dergelijke instellingen waren er in 1881 ten getale van 252, mee-

landbouwers." Het daar te geven onderwijs strekt zich daarom ook verder uit, en zal »meer algemeen ontwikkelend en tot studie voerend moeten zijn."

De hoogere burgerscholen zijn van drie- of vijfjarigen cursus. Het op die inrichtingen te geven onderwijs omvat de wis-, natuur- en werktuigkundige wetenschappen, de staathuishoudkunde, de kennis van de gemeente-, provinciale- en staats-inrichting, de handelswetenschappen, de levende talen en hare letterkunde, de geschiedenis, aardrijkskunde, enz. De wet bepaalt, dat er ten minste vijftien Rijks-hoogere burgerscholen moeten worden opgericht, waaronder minstens vijf met vijfjarigen cursus. Met milde hand heeft de regeering aan dit voorschrift voldaan [1]).

Voor het overige worden de hoogere burgerscholen in openbare of bijzondere onderscheiden. De eerstgenoemde zijn die, welke van rijkswege zijn tot stand gebracht en onderhouden worden, alsmede de gemeentelijke instellingen, welke echter van wege den Staat gesubsidieerd kunnen worden, en ook meest alle gesubsidieerd zijn.

Behalve deze schrijft de wet ook de oprichting voor van eene landbouwschool van rijkswege. De landbouwschool te Wageningen, waaraan een proefstation voor het onderzoek van zaden,

rendeels teekenscholen; voorts een zestal ambachtsscholen, twee industriescholen voor meisjes en eene kweekschool voor machinisten. Het getal leerlingen bedroeg 4842.

[1]) In 1881 waren er 20 Rijks-hoogere burgerscholen, waarvan 11 met een vijfjarigen en 9 met een driejarigen cursus; 35 gemeentelijke hoogere burgerscholen, waarvan 23 met een vijfjarigen, 2 met een vierjarigen en 10 met een driejarigen cursus. Van deze genoten 28 een rijkssubsidie. Voorts 1 gemeentelijke handelsschool met driejarigen cursus, 1 gesubsidieerde bijzondere school met zesjarigen cursus, en 2 niet-gesubsidieerde bijzondere scholen, waarvan de eene met vijfjarigen de andere met driejarigen cursus. Het gezamenlijk aantal leerlingen bedroeg 4653, waarvan 4355 het volledige onderwijs en 298 enkele lessen volgden. — Aan deze scholen waren 668 leeraren werkzaam. — Voorts waren er in het genoemde jaar 14 hoogere burgerscholen voor meisjes, waarvan 11 met vijfjarigen, 1 met vierjarigen en 2 met driejarigen cursus. Zij telden 1089 leerlingen, waarvan 1023 voor het volledig onderwijs, 107 leeraressen en 60 leeraren; van de laatsten waren 42 tevens aan eene andere hoogere burgerschool of een gymnasium verbonden.

meststoffen, voederstoffen enz. is verbonden, is eene rijksinrichting, terwijl de Staat ook toelagen toekent voor de opleiding van landbouwonderwijzers [1]).

De wetgever heeft gemeend de Polytechnische school onder het middelbaar onderwijs te moeten plaatsen. Hare bestemming leeren wij het beste kennen uit de memorie van toelichting, waar van haar gezegd wordt: »voor den industrieel in de meer uitnemende beteekenis van het woord, voor hem, die later aan het hoofd eener groote onderneming zal staan, en zich met de noodige kennis wenscht toe te rusten, om zijne zaak, in verband met den onophoudelijken vooruitgang der wetenschap, gelijken tred met de buitenlandsche nijverheid te doen houden, zijn uitgebreider en vooral meer technische kundigheden noodig, dan aan de hoogere burgerschool verkregen worden. Daartoe moet de polytechnische school dienen, waaraan tevens de opleiding van ingenieurs voor waterbouwkunde, burgerlijke bouwkunde, scheepsbouwkunde en mijnen, alsmede van werktuigkundige ingenieurs, met de nijverheid meer onmiddellijk in betrekking, kan worden toevertrouwd." Gelijk bekend is, werd deze school te Delft opgericht [2]).

De onderwijzers aan de burgerscholen en hoogere burgerscholen worden *leeraren*, aan de polytechnische school, *hoogleeraren* en *leeraren* genoemd. De bevoegdheid om middelbaar onderwijs te geven, wordt ontleend, hetzij aan met goeden uitslag voor staatscommissiën afgelegde acte-examens [3]), hetzij aan academische graden, hetzij aan het diploma van ingenieur of officier. De eindexamens der hoogere burgerscholen met vijfjarigen cursus en der landbouwschool worden jaarlijks afgelegd voor commissiën welke door de Commissarissen des Konings worden benoemd, terwijl de

---

[1]) Het aantal leerlingen der Rijkslandbouwschool bedroeg in 1881 voor volledig onderwijs 124 en 5 voor enkele lessen. De afdeeling hoogere burgerschool met driejarigen cursus bevatte 63 leerlingen, onder de zoo evengenoemden begrepen.

[2]) Zie het Kon. Besluit van 30 Juni 1864 (Stbl. n⁰. 81), waarbij de Polytechnische School is georganiseerd. In 1881 bedroeg het getal ingeschrevenen voor den volledigen cursus 203 en 140 voor enkele lessen.

[3]) Zie het Kon. Besluit van 2 Febr. 1864 (Stbl. n⁰. 8), gewijzigd bij Kon. Besluit van 25 November 1867 (Stbl. n⁰. 115) en gedeeltelijk door dat van 28 Febr. 1868 (Stbl. n⁰. 27), waarbij het programma is vastge-

samenstelling der commissiën voor de examens aan de Polytechnische school aan den minister van binnenlandsche zaken is opgedragen.

Het toezicht over de scholen van middelbaar onderwijs wordt uitgeoefend door twee inspecteurs en door plaatselijke commissiën van toezicht. De polytechnische school is niet onder het toezicht dezer inspecteurs geplaatst [1]). Zij wordt, onder toezicht van den minister van binnenlandsche zaken, bestuurd door eenen directeur en een Raad van Bestuur, samengesteld uit de hoogleeraren dezer instelling [2]).

§ 3. Het hooger onderwijs.

Het hooger onderwijs werd tot 1876 beheerscht door het Koninklijk Besluit van 2 Aug. 1815 [3]). De Grondwet had de indiening van eene wet ook op dit gedeelte van het onderwijs binnen eenen korten termijn voorgeschreven. Sedert 1868 heeft de regeering met ernst de hand aan deze taak geslagen, doch eerst met gunstigen uitslag toen de wet van 28 April 1876 (Stbl. n°. 102) tot stand is gekomen [4]).

---

steld voor de examens ter verkrijging van acten van bekwaamheid voor het middelbaar onderwijs. Zie ook het Kon. Besluit van 14 Juli 1876 (Stbl. n°. 163), en de boven reeds aangehaalde wet van 25 April 1879 (Stbl. n°. 87), art. 4 vlg.

1) Omtrent dit onderwerp, gelijk omtrent vele andere, bevat het werk van Mr. P. F. HUBRECHT, De onderwijswetten in Nederland en hare uitvoering, belangrijke bescheiden. Men zie Tweede Afdeeling, 1ste deel blz. 117 volg.

2) Het Rijk legde in 1881 aan zijne instellingen van middelbaar onderwijs *f* 467.606.82 ten koste, aan subsidiën ten behoeve van gemeentelijke hoogere burgerscholen, van andere instellingen van middelbaar onderwijs en van examens *f* 566.336.48[5]. De rijksontvangsten bedroegen *f* 92.245. — De gemeenten gaven voor het midd. ond. *f* 988.097.571[5] uit; zij ontvingen aan rijkssubsidiën en schoolgelden *f* 353.244.61[5]. Het zuiver bedrag der uitgaven van het Rijk en de gemeenten was *f* 1.702.148.27.

3) Dit besluit wordt niet in het Staatsbl. gevonden.

4) Zij werd voor sommige punten door de wet van 7 Mei 1878 (Stbl. n°. 33) en door die van 28 Juni 1881 (Stbl. n°. 107), herzien. De Kon. Besluiten tot uitvoering der wet zijn van 27 April en 17 Juli 1877 (Stbl.

Wat is hooger onderwijs? Het Koninklijk Besluit van 1815 zegt, dat daaronder verstaan moet worden »dat onderwijs, dat ten doel heeft, den leerling na afloop van het lager en middelbaar onderwijs [1]) tot eenen geleerden stand op te leiden." Volgens anderen moet het onmiddellijk vormen en voorbereiden tot die maatschappelijke betrekkingen, waarvoor grondige studie noodig is [2]), terwijl volgens nog anderen het karakter van hooger onderwijs gezocht moet worden in het vormen tot zelfstandige beoefening der wetenschap [3]).

Vatten wij al deze uitspraken te zamen, dan is hooger onderwijs eensdeels bestemd voor dezulken, die zich voor eene werkzaamheid voorbereiden, waarvoor wetenschappelijke opleiding gevorderd wordt, anderdeels tot vorming van hen, die de wetenschap om haar zelve beoefenen, terwijl eindelijk hierin het karakter van eene hoogeschool gelegen moet zijn, dat het onderwijs universitair zij, en dus den band, die alle wetenschappen omvat, erkenne.

Zoo als thans het hooger onderwijs is ingericht, begint het reeds op het gymnasium. De gymnasia worden onderscheiden in volledige gymnasiën en progymnasiën. De eerstgenoemde hebben eenen cursus van zes jaren; het leerplan is volgens het Kon. Besluit van 29 Juni 1878 (Stbl. n°. 98) geregeld. Elke gemeente met eene bevolking van meer dan 20,000 zielen is verplicht een volledig gymnasium te hebben. Een progymnasium heeft eenen cursus van vier jaren. De leeraren der gymnasiën en progymnasiën worden door den gemeenteraad benoemd en bezoldigd. De gemeenten kunnen subsidiën van Staatswege bekomen. Het toezicht wordt uitgeoefend, onder den minister van binnenlandsche zaken, door een inspecteur,

---

n°. 85—87, 159 en 160), gewijzigd bij Kon. Besluiten van 4 en 29 Juni en 23 Sept. 1878 (Stbl. n°. 86, 98 en 139), nader gewijzigd en aangevuld door Kon. Besl. van 21 Juni 1881 (Stbl. n°. 69).

[1]) Wat hier onder middelbaar onderwijs verstaan wordt, is niet duidelijk. Bij hetzelfde besluit toch werden de latijnsche scholen onder het hooger onderwijs gebracht. Deze kunnen dus toen niet bedoeld zijn.

[2]) Zie *Ontwerp van wet op het hooger onderwijs, met bijgevoegd rapport en memorie van toelichting, aan den Koning ingediend door eene Staatscommissie, benoemd bij Kon. Besl. van* 15 *Aug.* 1849 (Stbl. n°. 39).

[3]) DE BOSCH KEMPER, *Handl. van het Nederl. Staatsr.* bl. 920.

terwijl het plaatselijk toezicht aan collegiën van curatoren is opgedragen. [1])

In Nederland zijn drie Rijks-universiteiten, nl. te Leiden, te Utrecht en te Groningen, en eene gemeentelijke, nl. te Amsterdam.

Op de scholen van hooger onderwijs is dezelfde onderscheiding als bij de andere scholen, in openbare en bijzondere scholen van toepassing. Niet alleen kunnen bijzondere gymnasiën bestaan, maar ook bijzondere hoogescholen zijn erkend: »Het staat," zegt art. 99, aan iederen Nederlander, iederen vreemdeling, die de bij art. 3 bedoelde vergunning bezit, elke erkende vereeniging en ieder kerkgenootschap vrij, eene bijzondere school van hooger onderwijs te openen, onder voorwaarde dat de oprichter vooraf daarvan kennis geve aan het gemeentebestuur en aan Onzen minister van binnenlandsche zaken, met overlegging van de reglementen of statuten." Van deze bevoegdheid is gebruik gemaakt voor de oprichting der »Vrije Universiteit" te Amsterdam.

Het onderwijs aan de hoogescholen wordt verdeeld in vijf faculteiten, nl. die der rechtsgeleerdheid, der geneeskunst, der natuurlijke wijsbegeerte, der letteren en der godgeleerdheid. Het beginsel der scheiding van Kerk en Staat heeft de handhaving der laatstgenoemde faculteit niet in den weg gestaan, doch het godgeleerde onderwijs wordt volgens de wet geacht eene wetenschappelijke richting te hebben. Het meer kerkelijk godsdienstig onderwijs behoort tot de kerk zelve, en wordt voor sommige kerkgenootschappen in bijzondere inrichtingen van een geheel kerkelijk karakter gegeven. [2])

De toegang tot de hoogeschool is vrij; doch academische examens

---

[1]) In 1881 waren er 24 gymnasiën en 5 progymnasiën. Het getal leerlingen bedroeg 1911, dat der leeraren 334. De kosten der gemeenten beliepen zuiver *f* 332.361.52[5], de rijkssubsidiën *f* 179.602.

[2]) De hier bedoelde seminariën zijn de volgende. Die der Doopsgezinde Societeit, der Evangelisch-Lutherschen, en der Hersteld-Lutherschen, te Amsterdam, dat der Remonstranten te Leiden, de theologische school der Christelijk-gereformeerden te Kampen, bisschoppelijke seminariën te Haaren, Ginneken, Hoeven, Kuilenburg, Driebergen, Warmond, Rolduc, Roermond; dat der bisschoppelijke cleresie (Jansenisten) te Amersfoort; die der Nederduitsche en der Portugeesche Israëlieten te Amsterdam.

kunnen slechts worden afgelegd door hen, die aan het eindexamen van het gymnasium of aan een afzonderlijk staatsexamen hebben voldaan. Het eerste wordt afgenomen door den rector en de leeraren onder toezicht van door den minister van binnenlandsche zaken benoemde gecommitteerden. Voor het bijwonen der lessen betaalt men een bedrag van *f* 200. Zij, die ten hoogste twee lessen wenschen te volgen, kunnen daartoe telkens voor één studiejaar verlof krijgen van de Curatoren der Universiteit. Voor iedere les is men dan *f* 30 verschuldigd, of slechts *f* 15, wanneer zij in een halfjarigen cursus wordt gegeven.

Hij, die onbevoegd eens of meermalen het onderwijs aan eene Rijks-Universiteit bijwoont, beloopt een boete van *f* 200—*f* 250 voor de eerste, van *f* 250—*f* 300 voor de tweede maal en vervolgens telkens eene van *f* 500. [1])

De verschillende academische titels worden, na het afleggen van examens ten overstaan der faculteit, verleend, terwijl de doctorale titel verkregen wordt na de verdediging van eene dissertatie. De promotie eindelijk is òf privaat — wanneer zij alleen plaats heeft ten overstaan van de faculteit — òf publiek, wanneer de geheele academische senaat daartoe medewerkt.

Voor elke hoogeschool bestaat een collegie van curatoren, samengesteld uit drie of vijf leden, die door den Koning worden benoemd, en met het toezicht zijn belast. Bij het openvallen van hoogleeraarsbetrekkingen worden door hen de aanbevelingen, na de faculteit gehoord te hebben, opgemaakt. De benoeming geschiedt door den Koning.

Het lichaam der hoogeschool wordt vertegenwoordigd door den academischen senaat, waarvan alle hoogleeraren leden zijn, en waarvan de voorzitter, die den titel voert van rector magnificus, door den Koning telkens voor den tijd van één jaar wordt benoemd. [2]) Deze senaat oefent toezicht uit over de academische tucht en studiën.

Behalve hoogleeraren zijn er privaatdocenten, die door den mi-

---

[1]) Zie de boven reeds aangehaalde wet van 28 Juni 1881 (Stbl. nº. 107.)

[2]) Deze waardigheid wordt beurtelings door een lid der verschillende faculteiten bekleed. De senaat maakt daarvoor eene voordracht op.

nister van binnenlandsche zaken tot wederopzeggens toe worden benoemd. [1]).

Ten behoeve van het onderwijs in de schoone kunsten heeft het Rijk in 1881 te Amsterdam eene normaalschool voor teekenonderwijzers opgericht, alsmede eene school voor kunstnijverheid. De Rijks-academie van beeldende kunsten, mede in de hoofdstad gevestigd, wordt beheerscht door de wet van 26 Mei 1870 (Stbl. n°. 78). In deze academie wordt het onderwijs gegeven door hoogleeraren, terwijl het toezicht is opgedragen aan eene door den Koning benoemde commissie.

Voor het overige verhindert ons bestek, hier in bijzonderheden alle zoodanige instellingen te bespreken, die de algemeene volksontwikkeling kunnen bevorderen, of dienstbaar zijn aan het academisch onderricht — zooals rijkskabinetten, musea, rijks-, academische en andere openbare bibliotheken — of de herinnering aan het verleden onzer geschiedenis bewaren — zooals rijks-, provinciale en gemeentelijke archieven — of inrichtingen ten behoeve van ongelukkigen — zooals de doofstommen-instituten te Groningen en te Rotterdam en het blinden-instituut te Amsterdam.

Ten slotte willen wij hier nog aanteekenen, dat eene regeering, die het belang van goed en degelijk onderwijs en alles, wat daarmede in betrekking staat, weet te waardeeren, niet huiverig mag zijn, om daarvoor ruimschoots gelden beschikbaar te stellen, en dat ook de volksvertegenwoordiging, die de regeering daarin steunt, het bewijs geeft, dat zij de intellectueele ontwikkeling der natie bevorderen wil.

II. DE STAATSZORG MET BETREKKING TOT DEN GODSDIENST.

Zooals reeds is opgemerkt, heeft iedere ingezeten vrijheid zijne godsdienstige overtuiging te volgen, en bestaat in ons vaderland

[1]) In 1881 waren ingeschreven te Leiden 520 studenten, te Utrecht 434, te Groningen 274; aan de gemeentelijke Universiteit te Amsterdam

geene heerschende kerk. De Staat neemt geen der godsdiensten bij voorkeur in zijne bescherming. »Aan alle kerkgenootschappen in het Rijk wordt gelijke bescherming verleend," zegt de Grondwet, terwijl volgens art. 167 »alle openbare godsdienst binnen gebouwen en besloten plaatsen toegelaten wordt," en de leden der verschillende kerkgenootschappen dezelfde burgerschapsrechten bezitten (Art. 165 en 166). De Staat is daarom nog niet onverschillig voor de godsdienstige ontwikkeling van zijne burgers; integendeel, hij stelt daarin groot belang; alleen wil hij aan alle kerkgenootschappen, zoowel de bestaande als die in het vervolg ontstaan [1]), dezelfde rechten verzekeren, en aan ieder hunner de vrijheid laten zich zelf te ontwikkelen.

Onder de Republiek der Vereenigde Nederlanden was, krachtens art. 13 der Unie van Utrecht, het beginsel van gewetensvrijheid erkend; desniettemin was de hervormde kerk de heerschende. Alleen belijders van hare leer konden tot regeeringsambten bevorderd worden. De roomsch-katholiek kon slechts militaire betrekkingen bekleeden, terwijl de uitoefening van zijnen godsdienst zeer aan banden gelegd werd. Meer vrijheid genoten de andere kerkelijke gezindten, maar altijd werden zij overschaduwd door de heerschende kerk.

De verhouding tusschen den Staat en de Kerk was in de verschillende provinciën niet dezelfde. Hier heerschte meer inmenging van het politiek gezag in de kerkelijke belangen dan ginds. Desniettemin had de invloed der wereldlijke overheid overal eene uitgebreider strekking, dan de politiezorg medebracht. Zoo moest bijv. de kerkeraad het verlof der overheid vragen voor het beroep van een kerkleeraar, en was het beroep zelf aan hare goedkeuring onderworpen. Evenzoo werden de provinciale synoden bijgewoond door leden der Provinciale Staten (commissarissen-politiek). Het recht der regeering, om in kerkelijke zaken gezag te hebben, mocht al nu en dan betwijfeld worden door deze of gene gezindte, de

315 studenten en 194 hoorders, aan de Vrije Universiteit aldaar 15 studenten. Het Rijk besteedde aan de Universiteit te Leiden *f* 627.015.89[5], aan die te Utrecht *f* 345.729.00[5], aan die te Groningen *f* 285.502.71[5].

[1]) De Grondwet van 1814 en volgende spraken alleen van *bestaande* kerkgenootschappen.

gewestelijke Staten en de stedelijke overheid hadden een te groot belang bij de ondergeschiktheid van de kerk, dan dat zij zich den tot dusverre uitgeoefenden invloed zouden laten ontnemen.

De Staatsregeling van 1798 predikte het beginsel eener algeheele vrijheid van godsdienst, terwijl zij tevens het bekleeden van ambten en posten niet afhankelijk maakte van de geloofsbelijdenis. Bovendien straalde duidelijk bij haar het beginsel eener scheiding van Staat en Kerk door [1]. De staatsregeling van 1801 verleende aan alle kerkgenootschappen gelijke bescherming, maar eischte tevens, dat ieder ingezeten zich bij een der kerkgenootschappen zou laten inschrijven en eene jaarlijksche gift zou afzonderen voor dat, waartoe hij behoorde, »tot onderhoud van deszelfs dienaren en eigendommen" [2].

Door geene der volgende constitutiën werd eene heerschende kerk erkend [3]. Alleen schreef de Grondwet van 1814 voor, dat de Souvereine Vorst den hervormden godsdienst moest belijden, welke bepaling wegens de vereeniging met België in de Grondwet van 1815 verviel.

Desniettemin bleef de Staat invloed uitoefenen in alle kerkelijke zaken. Het was een *jus circa sacra*, terwijl het *jus in sacra* aan de kerkgenootschappen werd overgelaten; m. a. w., met het eerstgenoemde recht werd bedoeld de bevoegdheid van den Staat, om te regelen, hetgeen buiten de grens lag van geloofszaken. Het was de Koning, die bij besluit van 7 Januari 1816 [4] het algemeen reglement van bestuur der hervormde kerk vaststelde. Wel werd tegen de wijze, waarop dit reglement was tot stand gekomen, door sommige kerkelijke vergaderingen verzet aangeteekend, maar de regeering antwoordde daarop, dat zij slechts gebruik gemaakt had van een recht »door de souvereinen dezer landen, sedert de reformatie onafgebroken uitgeoefend." Volgens dat reglement benoemde de Koning den voorzitter en den onder-voorzitter der synode, alsmede den secretaris en zijnen secundus; werd voorts de regeering in de synode door het hoofd van het departement van eeredienst vertegenwoordigd; moesten de kerkelijke reglementen,

---

1) Art. 19, 20 en 21 staatsr. 1798. 2) Art. 11, 12 en 13 staatsr. 1801.

3) Art. 4 Staatsr. 1805; art. 6 Const. 1806; art. 134 Grondw. 1814; ar 190, 191 en 192 Grondw. 1815; art. 188, 189 en 190 Grondw. 1840.

) Zie bijv. t. h. Stbl. (ed. D'ENGELBRONNER] I, blz. 282.

door de synode vastgesteld, aan de goedkeuring des Konings worden onderworpen, en werden de leden van het provinciaal en klassicaal kerkbestuur door den Koning benoemd uit eene voordracht door kerkbesturen ingediend. Zoo werd ook voor de wettigheid van het beroep eens leeraars de koninklijke approbatie geëischt. Eindelijk hadden de Grondwetten van 1815 en 1840 den Koning opgedragen, toe te zien, dat de gelden, die uit 's lands kas voor den openbaren godsdienst werden besteed, tot geen ander doel gebruikt werden, dan waarvoor zij bestemd waren [1]). Dientengevolge werden provinciale collegiën van toezicht in alle provinciën in het leven geroepen, waarin de gouverneur der provincie (thans commissaris des Konings) en twee leden van Gedeputeerde Staten zitting hadden, terwijl ook de andere leden door den Koning benoemd werden. Bovendien werden de reglementen op de administratie der kerkelijke fondsen van regeeringswege vastgesteld.

Het algemeen reglement van 1816 werd vervangen door dat van 9 September 1851, vastgesteld door de algemeene synode. Bij dat reglement werd in vele opzichten meer dan bij het vroegere een beginsel van zelfstandigheid gehuldigd. De voorzitter en secretaris der synode werden niet meer door den Koning, doch door de synode zelve benoemd, en ook de klassicale en provinciale besturen werden rechtstreeks door de klassicale vergaderingen gekozen. Dit reglement werd door den Koning bekrachtigd bij besluit van 23 Maart 1852 [2]) behoudens eenige *reserves,* welke ingetrokken zijn bij kon. besluit van 22 Juli 1870 [3]).

Ook de andere protestantsche kerkgenootschappen werden beheerscht door hunne, met medewerking van de regeering, vastgestelde reglementen.

De katholieke kerk werd geregeld door het concordaat van 26

---

1) De Grondwet van 1814 gaf den Souvereinen Vorst bovendien het recht van inzage en beschikking omtrent de inrichting van die gezindten, die eenige toelage uit 's lands kas genoten. Deze bepaling echter werd gewijzigd ten behoeve der katholieke kerk.

2) Zie bijv. t. h. Stbl. (ed. D'ENGELBRONNER) VI, blz. 216.

3) Te vinden in de *Handel. der alg. Synode v. de Nederl. Herv. Kerk* 1870 blz. 171.

Messidor an IX door het Fransche gouvernement met den Paus gesloten, bekrachtigd bij wet van 18 *Germinal* an X (8 April 1802) [1]. Bij de overeenkomst van 18 Juni 1827, tusschen WILLEM I en Paus LEO XII werd het concordaat van 1801 bestendigd [2]. Volgens deze overeenkomst oefende de Koning invloed uit op de benoeming der aartsbisschoppen en bisschoppen.

De Grondwet van 1848 huldigt het beginsel eener algeheele scheiding van Staat en Kerk. Inmenging van staatswege in de uitwendige belangen, is volgens de Grondwet uitgesloten. Hiervan is dus het gevolg, dat de Kerk zelve al hare reglementen kan ontwerpen; dat het politiek gezag in de hoogste kerkelijke vergadering niet meer vertegenwoordigd wordt; dat voor het beroep der leeraars geene koninklijke approbatie noodig is, enz.

Een ander niet minder belangrijk gevolg van deze scheiding is de opheffing van de administratiën van eeredienst, waarover wij boven reeds gesproken hebben [3].

Zoo is ook, voor zoover het den Staat toekwam, door de wet van 16 Dec. 1861 (Stbl. nº 124) het zoogenaamde Collatie-recht afgeschaft.

Eindelijk is bij de tegenwoordige Grondwet het zoogenaamde recht van *placet* opgeheven [4], waarbij onder de werking der Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 de regeering zich een toezicht had voorbehouden, inzonderheid op de briefwisseling der katholieke geestelijken met het hoofd dier Kerk en op de afkondiging van de bisschoppelijke mandementen [5]. Het door ons aangehaalde artikel der Grondwet heeft echter bij de opheffing van de tusschenkomst der regeering in de afkondiging van kerkelijke voorschriften, de individueele verantwoordelijkheid gehandhaafd, zoodat niet onder den dekmantel van een kerkelijk voorschrift handelingen kunnen

1) Te vinden bij FORTUIN, *Verzam. van wetten en besluiten*, II. blz. 183.

2) Zie Stbl. 1827 (nos 41 en 42).

3) Zie blz. 123.

4) Art. 170. »*De tusschenkomst der regeering wordt niet vereischt bij de briefwisseling met de hoofden der onderscheidene kerkgenootschappen, noch, behoudens verantwoordelijkheid volgens de wet, bij de afkondiging van kerkelijke voorschriften.*»

5) Zie kon. besluit 10 Maart 1816 (Stbl. no. 23).

plaats vinden, welke in strijd zijn met de wet. Dergelijke handelingen kunnen dus door de bevoegde macht vervolgd worden [1]). Voor het overige merken wij hier op, dat het voorschrift van art. 170 der Grondwet op alle kerkgenootschappen van toepassing is.

Over het algemeen zijn de vrijheid van belijdenis en het beginsel der scheiding van Kerk en Staat aan eenig voorbehoud onderworpen.

Vooreerst wordt in art. 164 der Grondwet uitdrukkelijk gezegd: »ieder belijdt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid, behoudens de bescherming der maatschappij en harer leden tegen de overtreding der strafwet.'' Die vrijheid toch kan zich niet zoo ver uitstrekken, dat men ten believe eener godsdienstige meening ongehoorzaam zou mogen zijn aan de wet. Zoo kan men zich niet op zijne godsdienstige overtuiging beroepen, om vrijstelling te eischen van den krijgsdienst; zoo is bigamie niet geoorloofd, al staat de godsdienst, dien men belijdt, de veelwijverij toe [2]).

In de tweede plaats is de uitoefening van den godsdienst binnen de gebouwen en besloten plaatsen eveneens ondergeschikt aan de openbare orde en rust; zoodat ook hier de politiezorg waken mag. Verder blijkt het uit art. 167 duidelijk, dat eene godsdienstoefening buiten de daarvoor bestemde gebouwen niet mag plaats hebben. Op dit voorschrift maken echter die gedeelten van ons vaderland eene uitzondering, waar zij volgens bestaande wetten en reglementen geoorloofd is [3]). Deze bepaling is voor onze roomsch-katholieke landgenooten geschreven, en ziet op de processiën, welke op som-

---

1) Zie bijv. art. 201 tot 206 Code Pénal. Het nieuwe Wetboek van strafrecht heeft deze bepalingen niet overgenomen.

2) Met betrekking tot het afleggen van eenen eed wordt tot dusverre alleen den doopsgezinden veroorloofd, om in plaats daarvan eene *belofte of verklaring* af te leggen. Naar ons oordeel zou dezelfde vrijheid aan ieder, wiens godsdienstige overtuiging het afleggen van eenen eed verbiedt, moeten toegestaan worden. Men raadplege de beraadslagingen, in de Tweede Kamer over den eed gevoerd in Oct. 1881. Voorts Mr. A. J. W. FARNCOMBE SANDERS, de Eed, Gids November 1881 en Mr. S. VAN HOUTEN, de Asser eedsquaestie. Vragen des Tijds 1882.

3) Art. 167. *Alle openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust. Onder dezelfde bepaling blijft de*

mige plaatsen gehouden worden. Zij is niet meer dan billijk. Maar opdat die kerkelijke optochten niet vermeerderd worden, tot ergernis van andersdenkenden, wordt uitdrukkelijk bepaald, dat zij alleen dáar plaats mogen vinden, waar zij volgens de wet van 18 Germinal an X en volgens koninklijke besluiten en ministerieele aanschrijvingen vóor de Grondwetsherziening reeds plaats vonden [1]). Dáar, waar dus voor dergelijke optochten geen verkregen recht bestaat, moeten zij geweerd worden. Overeenkomstig de genoemde wettelijke bepalingen mogen zij plaats vinden in Limburg, en in *sommige* gemeenten van Noord-Brabant, Gelderland en Zeeland, alsmede in de gemeente Laren in Noord-Holland, waar zij ten allen tijde plaats hebben gehad. Bovendien zijn zij even als elke godsdienstoefening aan het politie-toezicht onderworpen. Het 2de lid van art. 167 zegt uitdrukkelijk »onder dezelfde bepaling," hetgeen doelt op het voorafgaande, »behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust."

In de derde plaats wordt in art. 169 aan den Koning, krachtens zijn uitvoerend gezag, opgedragen, toe te zien, dat de kerkgenootschappen zich houden binnen de palen der gehoorzaamheid aan de wetten van den Staat. De wet van 10 September 1853 (Stbl. n°. 102) »tot regeling van het toezicht op de onderscheidene kerkgenootschappen," dankt vooral aan dat artikel haar aanzijn. Volgens haar voorschrift zijn al de kerkgenootschappen verplicht de reglementen, zoowel die welke bestaan, als die welke in het vervolg zullen gemaakt worden, betrekkelijk hunne inrichting en bestuur,

---

openbare godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen geoorloofd, waar zij thans naar de wetten is toegelaten.»

1) Men vindt bij BOISSEVAIN, *Aant. op de Grondwet*, den hoofdzakelijken inhoud van de wet van 18 Germinal an X en de kon. besluiten aangestipt. Men zie voorts de arresten van den Hoogen Raad van 29 October 1845 (Weekbl. v. h. Recht no. 3910) en van 10 Januari 1879 (W. v. h. R. no. 4326). Bij het laatste arrest is onder anderen beslist dat de openbare uitoefening van den godsdienst in den vorm van processiën beperkt is tot die optochten welke vóór 1848 gebruikelijk en naar wetten en reglementen geoorloofd waren, en dat de toestand welken de grondwetgever in 1848 wilde bestendigen, afhankelijk is van het al of niet wettig bestaan der reglementaire bepalingen welke bij de invoering der nieuwe Grondwet van kracht waren.

den Koning mede te deelen, en wordt zelfs daarvoor de koninklijke goedkeuring vereischt, indien de medewerking van het staatsgezag noodig is. Verder mogen geene vreemdelingen kerkelijke bedieningen aanvaarden, dan met toestemming des Konings, welke toestemming alleen in het belang der openbare rust kan geweigerd worden. Ook geven kerkelijke titels of rangen geen voorrecht, noch ten opzichte van het wereldlijk gezag, noch ten opzichte van andere kerkgenootschappen. Een aartsbisschop bij de katholieke kerk heeft krachtens deze bepaling geen hoogeren rang dan een predikant bij de hervormde kerk, terwijl bovendien de titularis in officieele stukken niet bij zijnen titel alleen, zooals in roomsche landen gewoonte is, maar met vermelding van zijnen geslachtsnaam moet aangesproken worden. Zoo mogen de geestelijken het gewaad hunner bediening niet dan binnen het gebouw van de openbare godsdienstoefening dragen; zoo kan in plaatsen, waar zich kerken van meer dan één kerkgenootschap bevinden, het klokkengelui door den commissaris des Konings verboden worden. Hij, die de bepalingen dezer wet overtreedt, wordt door den rechter verklaard »in strijd met de wet te hebben gehandeld," en veroordeeld in de kosten van het proces."

Wat zijn *besloten plaatsen,* waarvan art. 167 spreekt? Moet men deze uitdrukking in engere beteekenis opvatten, alsof men heeft gedoeld op zoodanige plaatsen, die hetgeen daar binnen plaats vindt aan het oog onttrekken, of mag men daaraan ook eene ruimere beteekenis geven, nl., dat de plaats zelve slechts door een muur, een rasterwerk of eene omheining omringd is? De Hooge Raad heeft bij een uitvoerig arrest van 3 April 1857 de laatste uitlegging gevolgd, zoodat ook begraafplaatsen, mits door een muur, heg of rasterwerk omgeven, als besloten plaatsen beschouwd worden.

Tegenover al deze bepalingen, die het gevolg zijn van een toezicht van den Staat, neemt deze op zich, de kerkgenootschappen tegen elke belemmering, stoornis der godsdienstoefening en beleediging te vrijwaren [1]).

---

[1]) Art. 260, 264 Code Pénal. Zie ook art. 145, 146, 147 Wet van 3 Maart 1881 (Stbl. no. 35.)

In één opzicht is de inmenging van den Staat in de kerkelijke zaken door de Grondwet bestendigd, nl. ten opzichte van de financieele ondersteuning, welke aan de kerkgenootschappen is verzekerd.

De meeste kerken en geestelijke gestichten hadden groote bezittingen, die bij de invoering der hervorming van lieverlede aan hare oorspronkelijke bestemming onttrokken, en grootendeels aan de instandhouding der nieuwe kerkgenootschappen dienstbaar gemaakt werden. De Staatsregeling van 1798, welke het beginsel huldigde, dat elk kerkgenootschap voor het onderhoud zijner gebouwen en leeraren moest zorgen, verklaarde »alle geestelijke goederen en fondsen, waaruit te voren tractementen of pensioenen van leeraars of hoogleeraars der voormalig heerschende kerk betaald werden», nationaal; maar nam tevens op zich, om daaruit vooreerst gedurende drie jaren de bestaande tractementen en pensioenen te voldoen, en ten andere, daaruit een fonds te maken ten bate van de nationale opvoeding en ter verzorging der behoeftigen [1]. De Staatsregeling van 1801 verzekerde aan de leeraren en hoogleeraren »der voormalige bevoorrechte kerk», die tijdens de aanneming dier Staatsregeling in dienst waren, en »uit eenige politique kassen gesalarieerd of gepensioneerd werden», de uitbetaling van hunne tractementen en pensioenen, totdat de door haar voorgestelde wijze, om in het vervolg in de kerkelijke behoeften te voorzien, in werking was getreden.

Noch de staatsregeling van 1805, noch de constitutie van 1806 maakte van deze zaak melding. Onder de regeering van Koning LODEWIJK werd bij koninklijk besluit van 2 Aug. 1808 bepaald, dat die tractementen — nu echter niet uitsluitend aan de leeraren der hervormde, maar ook aan die der katholieke kerk en der andere gezindten — uit 's lands kas zouden gekweten worden. De Grondwet van 1815 verzekerde alleen de uitbetaling der tractementen, pensioenen, enz. die op dat oogenblik de onderscheiden godsdienstige gezindten genoten. En wat betreft de leeraren, die tot dusverre geene of geene genoegzame toelage hadden bekomen, hun kon een tractement worden toegelegd of het bestaande vermeer-

---

1) Art. 21 staatsr. 1798; art. 3 en 4 der add. art. van dezelfde taatsreg.

derd worden. De regeering hield echter een voortdurend toezicht en recht van inzage aan zich. De Grondwet van 1840 bestendigde dat beginsel. Bij de herziening der Grondwet in 1848 is art. 194 van de Grondwet 1815 *onveranderd* overgenomen in art. 168 [1]). De woorden *thans . . . genoten wordende* zien dus niet op het jaar 1848, maar op 1815.

Deze bepaling is in strijd met het beginsel van scheiding van Kerk en Staat; desniettemin is eene dergelijke regeling voorshands de eenige mogelijke. Eerst dan zou het beginsel, dat in de Grondwet van 1848 is weggelegd, volkomen in toepassing zijn gebracht, indien de Staat in dit opzicht terugkeerde tot de hoofdbeginselen der staatsregeling van 1798.

Het grootste gedeelte der rijkstoelage valt aan het hervormde kerkgenootschap ten deel [2]), nl. *f* 1 143 822 voor tractementen der leeraars, en *f* 40 000 voor kosten van kerkelijke besturen. Daarop volgt de R. kath. kerk met *f* 521 009 voor tractementen der geestelijken en *f* 21 000 voor kosten van kerkelijke besturen, en nog *f* 21 565 voor onveranderlijke competentiën. Het Evangel. Luthersch kerkgenootschap komt op de staatsbegrooting voor 1883 voor met *f* 37 536 voor tractementen en *f* 4 200 voor kosten van kerkelijke besturen. Aan de kerkgenootschappen der Doopsgezinden en Remonstranten wordt *f* 11 650 en *f* 20 000 voor tractementen hunner leeraren verstrekt. Hetgeen de overige kerkgenootschappen uit de staatskas ontvangen kunnen wij als van luttel bedrag, met stilzwijgen voorbijgaan. Geene van de gemeenten der afgescheidenen geniet eene rijkstoelage.

De algemeene belangen der gemeenten, behoorende tot de hervormde kerk, zijn toevertrouwd aan de algemeene synode, die de

---

1) Art. 168. »*De tractementen, pensioenen en andere inkomsten van welken aard ook, thans door de onderscheidene godsdienstige gezindheden of derzelver leeraars genoten wordende, blijven aan dezelfde gezindheden verzekerd.*

»*Aan de leeraars, welke tot nog toe uit 's lands kas geen, of een niet toereikend tractement genieten, kan een tractement toegelegd, of het bestaande vermeerderd worden.*

2) Wij ontleenen de in den tekst voorkomende cijfers aan de staatsbegrooting voor 1883.

Kerk vertegenwoordigt en voor haar in rechten optreedt. Zij bestaat uit 24 leden en houdt hare gewone jaarlijksche vergadering eenmaal 's jaars te 's-Gravenhage, aanvangende den eersten Woensdag in de maand Juni. Elk provinciaal kerkbestuur benoemt jaarlijks een predikant uit zijne leden of secundi tot het bijwonen van deze vergadering. Ook de commissie voor de zaken der waalsche kerken, het kerkbestuur van Limburg en de commissie van de Oost- en West-Indische kerken vaardigen ieder éen lid derwaarts af. Bovendien hebben drie ouderlingen, door de provinciale kerkbesturen benoemd, en drie hoogleeraren voor de theologische faculteit van ieder der drie hoogescholen in die vergadering zitting. De laatstgenoemden hebben slechts eene adviseerende stem. Ook de quaestor-generaal heeft recht van zitting, doch evenals de secretaris brengt hij slechts eene adviseerende stem uit.

Is de gewone jaarlijksche vergadering der synode niet bijeen, dan worden de belangen der hervormde kerk behartigd door de algemeene synodale commissie, die uit den voorzitter, vice-voorzitter, den secretaris, drie predikanten, drie ouderlingen, zooveel mogelijk uit de verschillende kerkressorten door de synode te benoemen, bestaat; eindelijk heeft ook éen hoogleeraar in de godgeleerdheid, beurtelings aangewezen door de faculteit van eene der hoogescholen, daarin zitting.

Zij vergadert tweemalen 's jaars, eens in het voorjaar en eens in het najaar, te 's-Gravenhage. Zij bereidt de werkzaamheden der synode voor, en is aan haar verantwoordelijk. Ook spreekt zij recht in kerkelijke zaken in het hoogste beroep.

De gemeenten zijn vereenigd tot klassen; de gezamenlijke klassen in eene provincie vormen een provinciaal ressort; in elk van deze is een provinciaal kerkbestuur; in ieder klassicaal ressort een klassicaal bestuur. Beiden bestaan uit dienstdoende predikanten en ouderlingen, die benoemd worden door de klassicale vergaderingen, welke jaarlijks op den laatsten Woensdag der maand Juni in de hoofdplaatsen der klassen gehouden worden, en uit zoovele dienstdoende predikanten en ouderlingen zijn samengesteld, als door den kerkeraad van elke gemeente worden afgevaardigd.

Het beheer der kerkelijke goederen bij de hervormden, vroeger onder het oppertoezicht van den Staat gevoerd, wordt thans zelfstandig door de kerkelijke gemeenten uitgeoefend. Bij kon. besluit

van 9 Febr. 1866 (Staatsblad no. 10) werd bepaald, dat een algemeen collegie van toezicht, voor de eerste maal door de regeering benoemd, gedurende drie jaren dat toezicht uitoefenen, en verder de noodige maatregelen nemen zou, om na dien tijd het beheer over te kunnen dragen aan dat bestuur, hetwelk, na door de kerkelijke gemeenten te zijn gekozen, alsdan zou optreden. Dientengevolge is een gansch nieuwe toestand geboren. Een algemeen reglement, uitgevaardigd den 21 Juli 1870 heeft het beheer van de kerkelijke goederen en fondsen der hervormde kerken en het toezicht daarop geregeld. Het beheer over de fondsen der bijzondere gemeenten wordt gevoerd door kerkvoogden en notabelen. Een provinciaal collegie, bestaande uit zeven leden, voert het toezicht over die kerkelijke goederen en fondsen in de provincie. Een algemeen collegie van toezicht waakt over de algemeene kerkelijke goederen en fondsen der gemeenten. Het vergadert eenmaal 's jaars en bestaat uit dertien leden, waarvan elf door de provinciale collegiën van toezicht, éen door het collegie van toezicht voor de waalsche gemeenten, en éen door de algemeene synode uit haar midden worden gekozen.

Daar intusschen de toetreding tot de nieuwe organisatie aan de vrije keus der gemeenten werd overgelaten, hebben niet alle gemeenten zich aan dat reglement onderworpen, doch de voorkeur gegeven aan een zoogenaamd *vrij beheer.*

De Nederlandsch hervormde kerk telt tegenwoordig tien provinciale ressorten, benevens het ressort der waalsche commissie.

Het roomsch-katholieke kerkgenootschap is verdeeld in vijf diocesen, waarvan éen aartsbisdom en 4 bisdommen [1]). De prelaten, die aan het hoofd staan, worden door den Staat bezoldigd. Elk hunner wordt in den regel bijgestaan door eenen vicaris-generaal [2]), verder door een kapittel, bestaande uit éenen proost en acht kanunikken, door een of meer secretarissen-generaal, en door zoovele dekens als de diocese in decanaten is verdeeld.

Het kerkgenootschap der oud-bisschoppelijke clerezie (Jansenis-

---

1). Nl. het aartsbisdom Utrecht en de bisdommen Haarlem, 's Hertogenbosch, Breda en Roermond.

2) Alleen de vicaris-generaal van Breda wordt van staatswege bezoldigd.

ten) wordt bestuurd door den aartsbisschop van Utrecht en de bisschoppen van Haarlem en Deventer.

Wij zagen boven, dat aan de universiteit het onderwijs in de godgeleerdheid is gehandhaafd, voor zoover het geacht wordt een zuiver wetenschappelijk karakter te hebben, doch dat de opleiding voor den kerkelijken dienst aan de kerkgenootschappen zelve is overgelaten [1]). Toch heeft de wet op het hooger onderwijs aan de kerkelijke kweekscholen en seminaria tot opleiding der leeraren van eenig kerkgenootschap de subsidiën, beurzen, toelagen en verdere ondersteuningen, die zij bij het in werking treden der wet genoten, niet willen ontzeggen. Integendeel, die ondersteuning van staatswege blijft aan die inrichtingen verzekerd zoolang zij bestaan.

Wat de hervormde kerk betreft, hare leeraaren werden vroeger in het bijzonder aan de hoogescholen opgeleid. Na het in werking treden der wet van 1876 verviel die uitsluitende bescherming der godgeleerde faculteit. De billijkheid bracht mede, dat ook aan haar, zoo zij een of meer leerstoelen of scholen tot opleiding van hare leeraren wilde oprichten, de kosten zouden worden vergoed. De wet verzekerde haar dus een zoodanig bedrag als blijken zal voor dat doel noodig te zullen zijn [2]).

Alvorens dit hoofdstuk te sluiten moeten wij nog melding maken van de intrekking van het Keizerlijk decreet van 30 Dec. 1809, *concernant les fabriques.*

Bij het concordaat van 26 Messidor an IX tusschen den Franschen consul en den paus, waarvan wij boven melding hebben gemaakt [3]), was overeengekomen, dat de kerken (églises métropo-

---

1) Zie blz. 271.

2) Een reglement op het hooger onderwijs tot vorming van evangeliedienaren voor de Nederl. hervormde kerk werd vastgesteld door de synode den 24 Aug. 1877 (zie het *Kerkelijk Wetboek* enz. door J DOUWES en Mr. H. O. FEITH.)

Van de hier bedoelde bevoegdheid heeft de synode gebruik gemaakt door aan iedere Rijks hoogeschool hoogleeraren te benoemen. Ook aan de Gemeentelijke Universiteit te Amsterdam zijn in 1882 twee kerkelijke hoogleeraren benoemd.

3) Zie blz. 276.

litaines, cathédrales, paroissiales et autres) voor zoover zij niet vervreemd en nog noodig waren voor de uitoefening van den eeredienst, ter beschikking der bisschoppen zouden worden gesteld, en bij de wet van 18 Germinal an X, uitvloeisel van bovengezegd concordaat, werd bepaald dat er *kerkfabrieken* d. i. instellingen, die zich belasten met het bouwen en onderhoud van kerken en pastoriën, zouden worden opgericht. Daarvan was eene nadere regeling het gevolg, nl. het keizerlijk decreet van 30 Mei 1809, dat als richtsnoer gold voor deze kerkfabrieken [1]).

Wij zullen dit decreet niet in alle bijzonderheden nagaan, doch teekenen hier slechts aan, dat voor den bouw en het onderhoud van kerken en pastoriën, de middelen der burgerlijke gemeente dienstbaar moesten worden gemaakt. Het keizerlijk decreet werkte in onze provincie Limburg, en de gemeentelijke begrootingen in dat gewest moesten zich dientengevolge uitgaven ter voldoening aan die wet getroosten.

Sedert de huldiging van het beginsel der scheiding van Kerk en Staat was deze regeling eene tegenstrijdigheid, en eene intrekking er van wenschelijk. Zij heeft dan ook plaats gehad bij de wet van 26 Juli 1870 (Stbl. No. 125). Hiervan is dus het gevolg, dat de inkomsten der burgerlijke gemeente niet meer gebruikt mogen worden voor kerkelijke doeleinden en dat de kerkfabrieken opgeheven zijn. Om den overgang tot dezen toestand gemakkelijk te maken, wordt gedurende tien jaren na de in werking treding der wet, op de staatsbegrooting eene som beschikbaar gesteld, ten einde aan de kerkgemeenten of de bedienaren van den openbaren godsdienst voor het door die wet te lijden gemis eenige tegemoetkoming te verleenen. Het bedrag daarvan wordt telken jare met een tiende verminderd.

In verband met het bovenstaande mag de vraag gedaan worden of eene provinciale begrooting uitgaven mag bevatten voor kerkelijke doeleinden? Het is niet te ontkennen, dat aanvankelijk na de invoering der provinciale wet in de begrootingen van verscheidene provinciën dergelijke posten voorkwamen, doch van lieverlede

---

1) Te vinden bij FORTUIN, *Verzam. van wetten en besluiten van Franschen oorspr.*, enz. II, blz. 66 en volg.

is men daarvan teruggekomen. De provincie Limburg is de eenige die op den ouden weg voortgaat. Zij beroept zich op art. 107, waarbij gezegd wordt, dat op de begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven ook mogen voorkomen »alle uitgaven, in het provinciaal belang noodig," ten gevolge waarvan aan de Provinciale Staten overgelaten wordt te beslissen, wat in het »provinciaal belang noodig is," zoodat de regeering daarover niets te zeggen heeft. Te vergeefs is in de Staten-Generaal meer dan eenmaal met ernst en aandrang deze opvatting bestreden. Het zal dus noodig zijn eene wijziging der provinciale wet uit te lokken, waardoor dergelijke uitgaven, die in strijd zijn met het beginsel van scheiding van Kerk en Staat, belet worden.

III. DE STAATSZORG MET BETREKKING TOT HET ARMWEZEN.

Terwijl de Grondwet het armbestuur als een onderwerp van aanhoudende zorg der regeering beschouwt, en aan deze de verplichting oplegt, om van den toestand van het armwezen jaarlijks een uitvoerig verslag bij de Staten-Generaal in te dienen, heeft zij de regeling daarvan aan eene bijzondere wet overgelaten [1]).

Men kan armverzorging uit tweeërlei oogpunt beschouwen, nl. òf alleenlijk als de uitoefening van een zedelijken plicht, welke aan de bijzondere en de kerkelijke liefdadigheid moet overgelaten worden, òf wel als een staatsplicht, in het belang der maatschappij, omdat de armoede de veiligheid en het welzijn van den Staat en zijne leden in gevaar kan brengen.

Naar ons oordeel sluit de eene beschouwing de andere niet uit, en kan het toezicht van den Staat, en zelfs het deel, dat door hem genomen wordt in de verzorging van den arme, zeer goed gepaard gaan met eene armverzorging door particulieren en genootschappen.

Het eerste spoor eener regeling van het armwezen door den Staat, vinden wij in een placaat van KAREL V van 1 Oct. 1531, dat

---

[1]) Art. 195. »*Het armbestuur is een onderwerp van aanhoudende zorg der regeering, en wordt door de wet geregeld.*

»*De Koning doet van de verrichtingen dienaangaande jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal.*»

»lang de Grondwet is geweest der bedeeling in ons Vaderland» [1]). De Staatsregeling van 1798 zeide in art. 47 der algemeene beginselen: »De maatschappij bedoelende in alles de welvaart van al hare leden, verschaft arbeid aan de nijveren, onderstand aan de onvermogenden. Moedwillige lediggangers hebben daarop geene aanspraak. De maatschappij vordert de volstrekte wering der bedelarij.» Men ziet, hier is sprake van een zeker *recht* op den arbeid, en van een *recht* van den arme op ondersteuning. De regeling zelve van het armbestuur werd echter aan eene bijzondere wet opgedragen [2]). Tot voldoening aan dit voorschrift werd den 15den Juli 1800 eene wet uitgevaardigd, die echter door de daarop gevolgde omwenteling niet in werking getreden is. De Staatsregeling van 1801 en volgende zwegen van deze aangelegenheid. Eerst de Grondwet van 1814 droeg het armbestuur benevens de opvoeding der arme kinderen, als eene zaak van het hoogste belang, aan de regeering op [3]). Dit voorschrift werd geheel gelijkluidend in de Grondwetten van 1815 en 1840 opgenomen [4]). De gewijzigde Grondwet van 1848 laat de opvoeding van arme kinderen, als eene zaak, die bij het onderwijs te huis behoort, weg, maar eischt, in navolging van de Staatsregeling van 1798, voorziening bij de wet.

De eenige regeling van het armwezen gedurende de jaren 1814 tot 1854 was de wet van 28 November 1818 (Stbl. n°. 40). Aan het voorschrift van art. 196 van de Grondwet van 1848 heeft de wet van 28 Juni 1854 (Stbl. n°. 100) gewijzigd bij wet van 1 Juni 1870 (Stbl. n°. 85) voldaan. De Staat, de provincie, de gemeente treden op wanneer door anderen niet in de behoefte wordt voorzien. De medewerking der overheid is onmisbaar, aangezien de bijzondere liefdadigheid zich tot enkele personen en gevallen pleegt te bepalen en slechts al te dikwijls eene leidende gedachte, een stelsel mist. De kerkgenootschappen dragen alleen voor hunne leden zorg, en hebben evenals de bijzondere personen en vereenigingen, niet altijd de vereischte middelen tot hunne beschikking. Het burgerlijk

---

1) Jhr. Mr. J. DE BOSCH KEMPER, *Geschiedk. onderzoek naar de armoede in ons Vaderl.*, blz. 70.

2) Art. 48 der algem. begins. van de Staatsreg. 1798.

3) Art. 141, Grondwet 1814.

4) Art. 221 Grondw. 1815, en art. 226 Grondw. 1840.

bestuur kan daarentegen zijne zorg over allen uitstrekken, die in economischen zin hulpeloos zijn, zonder onderscheid van godsdienstig geloof. De beste regeling is deze, waarbij de algemeene wet de regelen aanwijst, welke door de provincie en vooral door de gemeente moeten worden gevolgd. Dit stelsel ligt aan onze armenwet ten grondslag. Zij beschouwt de armenzorg terecht niet uitsluitend uit het oogpunt der maatschappelijke veiligheid, maar ook uit dat der humaniteit, hetwelk niet gedoogt dat burgers, die buiten staat zijn hunne behoeften van nooddruft te vervullen, aan zich zelve worden overgelaten. Zij beschouwt de armoede als een maatschappelijk verschijnsel, hetwelk behalve door tal van andere oorzaken, mede wordt bevorderd door den hedendaagschen vorm der nijverheid. Behartiging verdienen de woorden, bij de beraadslaging over de wet, in 1854, in de Tweede Kamer dienaangaande door den heer THORBECKE gesproken. Hij zeide: »In de hedendaagsche maatschappij, waar bij de nieuwe vormen, snelle afwisseling, plotselijke sprongen en gestadige proefnemingen der nijverheid de betrekking tusschen kapitaal en arbeid grootelijks is veranderd, het kapitaal heerscht, ontelbare kleine bedrijven zich in groote ondernemingen oplossen en het evenwicht tusschen de vraag en het aanbod van handenarbeid is verbroken, doet zich steeds een overvloed van werkzoekende arbeiders voor, en is hun lot gedurig in hooge mate bekommerend. De toestand ook van hen, die voor het oogenblik bezigheid hebben, grenst steeds aan armoede om bij de minste crisis in volslagen ellende over te gaan. Verarming alzoo of dreigende verarming eener gansche klasse; eene in de maatschappelijke huishouding diep ingrijpende kwaal, waarvan de verkeerde behandeling door den Staat, voor de zedelijkheid, voor de zelfstandigheid en het gevoel van menschelijke waarde van den talrijksten stand zijner burgers de treurigste gevolgen heeft; ziedaar het pauperisme van onzen tijd." Gelukkigerwijze hebben inzonderheid loonsverhooging, vermeerderde gelegenheid tot sparen en de bijstand door werklieden-vereenigingen aan zieke en invaliede leden verleend, medegewerkt om het pauperisme te temperen.

De wet van 1854 onderscheidt vier soorten van instellingen van weldadigheid, namelijk *a* staats-, provinciale- en gemeente-instellingen, *b* instellingen eener kerkelijke gemeente, *c* instellingen, door bijzondere personen of door bijzondere, niet-kerkelijke vereenigingen

geregeld en bestuurd, *d* instellingen van gemengden aard, in welker regeling of bestuur door de burgerlijke overheid en vanwege eene kerkelijke gemeente, of door bijzondere personen of bijzondere, niet-kerkelijke vereenigingen gezamenlijk wordt voorzien (art. 2.) De gemeentebesturen zijn verplicht elke instelling van weldadigheid in eene dezer categorieën op te nemen. Geschillen over de vraag, of eene instelling al dan niet eene instelling van weldadigheid is en tot welke soort zij behoort, worden, als zij niet door de administratieve macht in der minne worden afgedaan, door de rechterlijke macht beslist. Alle onder letter *a* en *d* vermelde instellingen zijn, zoover zij niet door provinciën of gemeenten zijn opgericht, aan het toezicht van het gemeentebestuur onderworpen. Voorts zijn alle instellingen van weldadigheid, zonder uitzondering, verplicht jaarlijks aan het gemeentebestuur verslag te geven omtrent het getal verpleegden, het bedrag der uitgaven voor beheer en voor onderhoud van allerlei aard, en omtrent dat hunner inkomsten uit collecten, inschrijvingen of andere vrijwillige bijdragen. De bestuurders die niet aan dit voorschrift voldoen, worden elk gestraft met eene boete van f 25 tot f 75, terwijl zij hoofdelijk aansprakelijk zijn voor het geheel der gezamenlijk opgelegde boeten.

Geen burgerlijk bestuur mag ondershands hulp verleenen wanneer deze van kerkelijke of bijzondere instellingen kan worden verkregen en dan slechts bij volstrekte onvermijdelijkheid (art 20).

Alle staats-, provinciale en gemeentelijke inrichtingen van weldadigheid, alsmede die van gemengden aard, zijn verplicht, niet alleen hare eigendommen tegen brandschade te verzekeren, maar ook hare beschikbare gelden, voor zoover zij niet noodig zijn voor het dagelijksche onderhoud, te beleggen op het grootboek der Nederlandsche schuld, terwijl hare begrooting, rekening en verantwoording, en in het algemeen al hare financieele handelingen aan de goedkeuring van het gemeentebestuur, van Gedeputeerde Staten of van de regeering onderworpen zijn.

De belangrijkste wijziging, welke de wet van 1854 in 1870 heeft ondergaan, betreft de regeling van het domicilie van onderstand. Krachtens de eerstgenoemde wet was de gemeente waarin de armlastige was geboren, zijn domicilie van onderstand. Dientengevolge verhaalde de gemeente waarin de arme woonde, haren onderstand op de geboorteplaats. Daaruit vloeiden aanmerkelijke

nadeelen voort, met name eene te ruime en weinig oordeelkundige bedeeling in de woonplaats, wanneer deze eene andere was dan de geboorteplaats, en groote kosten voor het platteland, tengevolge van de verhuizing naar de steden. Sedert 1870 is de woonplaats tevens het domicilie van onderstand, waardoor het indertijd veelbesproken »restitutiestelsel" is vervallen.

De Grondwet schrijft voor, dat jaarlijks door de regeering een verslag wordt uitgebracht van de *verrichtingen* van het armbestuur. Sluit deze redactie het geven van een verslag van de *inrichtingen* van weldadigheid uit? Wij gelooven het niet; zulke mededeelingen zijn van te veel belang, en werpen een te helder licht op het armwezen, dan dat zij verzuimd zouden mogen worden.

Ook op eene andere wijze tracht de Staat de rust en veiligheid van zijne ingezetenen te handhaven tegen het gevaar, dat uit eene al te groote armoede kan voortspruiten. Immers zijn bedelarij en landlooperij bij de wet strafbaar gesteld, en is aan den rechter de bevoegdheid gegeven, om na het einde der gevangenisstraf de overbrenging van hen, die zich aan de genoemde wanbedrijven hebben schuldig gemaakt, naar een bedelaars-gesticht te gelasten, welke overbrenging verplichtend is voor hen, die reeds éenmaal wegens bedelarij en landlooperij gestraft zijn [1]).

---

[1]) Zie art. 269, 270, 271, 274, 276—281 Code Pénal, alsmede art. 19 der wet van 29 Juni 1854 (Stbl. n°. 102). Zie ook art. 432, 433, 434, nieuw wetboek van strafrecht. De landlooperij *als zoodanig* is niet meer strafbaar gesteld. Wanneer iemand binnen het jaar waarin hij onherroepelijk wegens bedelarij veroordeeld is, weêr zich daaraan schuldig heeft gemaakt, kan de in art. 432 en 433 bepaalde straf met een derde worden verhoogd en de schuldige, na die straf te hebben ondergaan, zoo hij tot werken in staat is, voor ten hoogste drie jaren in eene rijkswerkinrichting worden geplaatst. De in den tekst genoemde bedelaarsgestichten hebben nog eene tweeledige bestemming: zij strekken tot verblijf van veroordeelde bedelaars en tevens tot *verplegingsoord* van behoeftigen, daarheen opgezonden om te *voorkomen* dat zij tot bedelarij vervallen. De nieuwe wetgeving vermijdt deze vermenging van straf met armverzorging; zij maakt de rijkswerkinrichtingen tot ware *straf*koloniën en laat de armverzorging aan de volgens de wet daartoe opgerichte instellingen over.

In ons vaderland bestaan twee dergelijke bedelaarsgestichten, nl. *Ommerschans* in Overijsel en *Veenhuizen* in Drente [1]). De bepalingen met betrekking tot de opneming en verpleging van de bedelaars en landloopers zijn vastgesteld bij Kon. Besluit van 19 Augustus 1859 (Stbl. nº. 82). Volgens deze bepalingen kunnen met goedkeuring van den minister van binnenlandsche zaken, ook andere behoeftigen, dan die ter zake van bedelarij en landlooperij veroordeeld zijn, in de beide gestichten opgenomen worden voor rekening van gemeentebesturen of van het Rijk. [2])

Met de genoemde bedelaarsgestichten hebben de koloniën der *Maatschappij van Weldadigheid* niets gemeen, sedert zij in 1859 van het bestuur dezer gestichten is ontheven. Zij is in 1818 door den generaal VAN DEN BOSCH, tevens grondlegger van het kultuurstelsel, opgericht, met het doel om ter verbetering van den toestand der lagere klassen, arbeid, voornamelijk veldarbeid, onder behoorlijke leiding te verschaffen in eene weinig bewoonde streek.

IV. DE STAATSZORG MET BETREKKING TOT DE STOFFELIJKE VOLKSWELVAART.

Dit gedeelte der staatszorg heeft betrekking op de kapitaalvorming in de maatschappij. Eerst dan mag deze welvarend heeten, wanneer de groote kapitalen de kleine niet beletten zich te handhaven, en wanneer de geregelde arbeid tot kapitaalbesparing kan leiden. De Staat kan noch mag den burgers rechtstreeks het kapitaal verstrekken. Ook in dit opzicht moet hij zich bepalen tot

---

[1]) Deze gestichten zijn bij Kon. Besl. van 10 Sept. 1874 nº. 14 (Bijv. t. h. Stbl. no. 292) onder het Dept. van Justitie gebracht.

[2]) Overeenkomstig het in noot [1]) vorige bladzijde gezegde omtrent den aard der nieuwe rijkswerkinrichtingen, zullen de kosten daarvan *geheel* door het Rijk worden gedragen. Wat betreft de kosten voortvloeiende uit de plaatsing en verzorging in bedelaars-gestichten van *veroordeelde* bedelaars en landloopers en alle overige daarmede in verband staande uitgaven, deze worden toch reeds krachtens art. 7 der wet van 1 Juni 1870 (Stbl. no. 85) ten laste van het Rijk gebracht. Sedert 1870 missen dan ook de gemeentebesturen de bevoegdheid het ontslag der veroordeelden uit de gestichten te vorderen.

de zorg voor de voorwaarden waaronder de kapitaalvorming geschiedt. Zoover zij niet aanwezig of niet voldoende zijn, dient de Staat op te treden. Daarin ligt eene veelomvattende en moeilijke taak opgesloten. Wij moeten ons hier bepalen tot de voornaamste vormen, waarin zij zich uit. Slechts zij nog opgemerkt, dat waar de Staat tracht te waken dat de arbeid tot kapitaalvorming kan leiden, zijne zorg eene voor onzen tijd bij uitnemendheid sociale strekking heeft.

1. Landbouw. Rechtstreeksche bescherming wordt den landbouw hier te lande niet verleend. Een middellijke, in zoover als de landbouwer van de patentbelasting is vrijgesteld. De ontginning van woeste gronden [1]) wordt aangemoedigd door gedurende twintig jaren vrijdom van grondbelasting te verleenen voor gronden, ontgonnen volgens de wet van 6 Juni 1840 (Stbl. n°. 17), terwijl ook voor vroeger ingepolderde en aan het Rijk tiendplichtige gronden, die sedert meer dan tien jaren overstroomd zijn, maar later weder ingepolderd en bebouwd worden, of de zoodanige, die sedert denzelfden tijd verlaten en woest geworden, weder vruchtbaar zijn gemaakt, eveneens vrijdom van dominiale tienden verleend wordt gedurende eenen tijd van tien jaren krachtens de wet van 5 Mei 1859 (Stbl. n°. 26). Doch aan de aanvrage van die vrijdommen zijn formaliteiten verbonden, over wier lastigheid menigmalen is geklaagd.

Van niet minder gewicht was eene wettelijke regeling van de afkoopbaarheid van tiendrechten, waarop zoo door landbouw-congressen als door bevoegde landbouwkundigen telkens werd aangedrongen. De wet van 12 April 1872 (Stbl. n°. 25) heeft eindelijk de afkoopbaarheid der tienden vastgesteld [2]).

De staatszorg met betrekking tot de veeteelt uit zich inzon-

---

[1]) In de zitting 1881/82 is door de Regeering een wetsontwerp ingediend houdende voorschriften om de verdeeling der zoogen. »Marke-gronden" mogelijk en gemakkelijk te maken. In de volgende zitting is het Voorloopig Verslag uitgebracht.

[2]) Art. 798 en volg. B. W. regelen de afkoopbaarheid der tienden, welke na de invoering van dat wetboek zijn gevestigd. De bovenbedoelde wet regelt ook de afkoopbaarheid der oude tiendrechten.

derheid in het streven om besmettelijke ziekten te voorkomen en te bedwingen [1]).

Ook ligt het op den weg van den Staat inrichtingen voor het landbouwonderwijs in het leven te roepen, of ze te bevorderen. Gelijk wij boven reeds aanstipten, heeft de regeering thans dan ook dezen weg ingeslagen [2]). Zoo is de veeartsenijschool te Utrecht eene rijks-instelling, welke dient tot opleiding van bekwame veeartsen. Bij de wetten van 20 Juli 1870 (Stbl. n°. 131) en van 8 Juli 1874 (Stbl. n°s. 98 en 99), gewijzigd bij de wet van 4 April 1875 (Stbl. n°. 37) zijn bovendien maatregelen genomen, om ook op het gebied der veeartsenijkunst het onbevoegd uitoefenen van de practijk, bij het vee even schadelijk als bij den mensch, te beletten.

Hoever zich de zorg van de overheid moet uitstrekken met betrekking tot het nemen van maatregelen ter uitroeiing van schadelijk gedierte, is moeilijk te beslissen, zoolang het niet uitgemaakt is, dat hetgeen in het dagelijksche leven schadelijk gedierte genoemd wordt, dit inderdaad is. Door de jachtwet zijn premiën gesteld op het dooden van vossen, marters, hermelijnen, bunsings, wezels, arenden, haviken, valken, sperwers, enz.

Bij de wet van 25 Mei 1880 (Stbl. n°. 89) zijn maatregelen genomen tot *bescherming* van diersoorten, nuttig voor landbouw of houtteelt. Deze wet verbiedt niet alleen het vangen en dooden, maar ook het vervoeren, te koop aanbieden, verkoopen, afleveren of voor verkoop of aflevering in voorraad hebben van al die in het wild levende zoogdieren of vogels, welke steeds of op sommige tijden nuttig voor landbouw of houtteelt zijn. De algemeene maatregel van inwendig bestuur van 25 Augustus 1880 (Stbl. n°. 164) wijst de bedoelde dieren aan.

---

1) Zie bijv. hetgeen bij gelegenheid van de laatste veepest is gedaan. Verg. o. a. de wet van 19 April 1867 (Stbl. no. 30). Zie de wet van 20 Juli 1870 (Stbl. no. 131) en K. B. van 4 Dec. 1870 (Stbl. no. 191), gewijzigd door K. B. van 6 April 1882 (Stbl. no. 49) wat betreft de in § 2 opgenomen bepaling betreffende het begraven, verbranden of op andere wijze vernietigen van het volgens de wet van 20 Juli 1870 afgemaakte, of aan een besmettelijke ziekte gestorven vee. Zie ook de wet van 8 Aug. 1878 (Stbl. no. 115) betrekkelijk de inenting van het vee.

2) Zie blz. 267.

2. De jacht en visscherij worden door de wet van 13 Juni 1857 (Stbl. n°. 67) geregeld. Het is hier niet de plaats om de meerdere of mindere doelmatigheid dezer wet te bespreken. Alleen teekenen wij aan, dat de jachtwet meer werkt als belastingmiddel, en in het belang van het groote bezit dan in dat van den landbouw. Immers, terwijl art. 641 van het burgerlijk wetboek aan iederen eigenaar het recht geeft, zich het wild dat zich op zijne gronden bevindt, toe te eigenen, moeten volgens de jachtwet zulke gronden van eene omheining of omrastering voorzien zijn, wil men zonder akte de jacht er op uitoefenen. Bovendien worden bepaalde tijden van het jaar aangewezen, waarin de jacht geoorloofd is, en is men daaraan ook op zijn eigen grond onderworpen. Met het een en ander heeft men het belang van den landbouw te veel uit het oog verloren.

Wat de zeevisscherij betreft, is aan een ieder volkomen vrijheid gelaten de verschillende takken daarvan naar eigen goedvinden uit te oefenen, behoudens het bepaalde in de wet van 21 Juni 1881 (Stbl. n°. 76).

Alle in Nederland te huis behoorende schepen of andere vaartuigen, voor de zeevisscherij bestemd, moeten als herkenningsteeken voeren het letterteeken van de gemeente waartoe zij behooren, benevens het nommer waaronder zij zijn ingeschreven in een door den burgemeester aangelegd en onderhouden register. Bij besluit van den Minister van Waterstaat enz., van 1 Juli 1882, zijn voor de verschillende gemeenten de letterteekens vastgesteld.

Terwijl de wet, met het doel de visscherij in stand te houden, o. a. voorschrijft dat haring, bot of spiering van kleinere afmeting dan 10, 8 en 7 centimeter *moet* worden vrijgelaten, draagt zij den Koning op, bij algemeenen maatregel van inwendig bestuur aan te wijzen waar en wanneer het vangen en dooden van robben van alle soorten verboden is aan Nederlandsche visschers.

Voorts heeft de Koning bij algemeenen maatregel de voorschriften te stellen tot bescherming der teelt en tot regeling der visscherij van schelp- en schaaldieren, in zee, langs de stranden, alsmede betrekkelijk de regeling der visscherij in het algemeen in de Schelde en de Zeeuwsche stroomen. Het laatste was reeds geschied bij K. B. van 17 Juli 1875 (Stbl. n°. 134), hetwelk thans is gewijzigd door het K. B. van 18 Juli 1882 (Stbl. n°. 114), gelijk de

zalmvisscherij is geregeld bij K. B. van 10 Oct. 1871 (Stbl. n°. 103). Aan de belanghebbenden wordt voortdurend de gelegenheid gegeven om gekaakten haring, van de Nederlandsche zeevisscherijen afkomstig, op hunne kosten te doen keuren. De voorwaarden en wijze waarop dit, door daartoe aan te stellen personen, geschieden zal, worden door den Koning geregeld.

De bevordering van de belangen der zeevisscherijen is opgedragen aan een »college voor de zeevisscherijen" bestaande uit 15 door den Koning voor den tijd van 3 jaren te benoemen leden. Dit college licht de Regeering voor omtrent alle met de zeevisscherij in verband staande onderwerpen en tracht de ontwikkeling van dezen tak van nijverheid, ook door het opsporen, bekend maken en helpen invoeren van elders tot stand gebrachte verbeteringen, zooveel mogelijk te bevorderen.

De werkzaamheden worden geregeld bij eene door den Koning vastgestelde instructie. De kosten worden gedragen door het Rijk. Het college stelt, onder goedkeuring van den minister van waterstaat etc., de keurmeesters van haring aan en regelt, onder koninklijke goedkeuring, het aan hen verschuldigd loon. De bijzondere ambtenaren, met de uitvoering der wet belast, worden door den Koning, op voordracht van het college, benoemd.

Nog dient hier vermeld te worden de wet van 28 Juni 1881 (Stbl. n°. 98), wier bepalingen ten doel hebben de *desertie* van zeevisschers tegen te gaan. Zij brengt de door haar strafbaar gestelde feiten ter kennisneming van den kantonrechter, met hooger beroep op de arrondissements-rechtbank, terwijl voor de wijze van berechting zoowel als voor de verjaring de voorschriften voor politieovertredingen gelden.

De schepeling die, na zich te hebben doen aanmonsteren, opzettelijk en wederrechtelijk de reis niet medemaakt, wordt gestraft met gevangenis van 1 tot 14 dagen, en, zoo de desertie plaats grijpt gedurende de reis, met 1 tot 30 dagen. Onttrekt een gezagvoerder van een nederlandsch visschersvaartuig zich vóor het einde zijner verbintenis, opzettelijk en wederrechtelijk aan het voeren van het vaartuig, dan wordt hij eveneens gestraft met gevangenis van 1 tot 30 dagen. Den reeder, boekhouder of gezagvoerder, die een schepeling in dienst neemt van wien hij weet dat deze nog binnen eene maand zich aan desertie heeft schuldig gemaakt,

wordt eene gevangenisstraf van 1 dag tot 3 maanden of eene geldboete van *f* 0.50 tot *f* 300 opgelegd.

In het belang van de veiligheid der visschers in de Noordzee, die niet zelden aanvallen van buitenlandsche mededingers hebben te verduren, is in 1882 een tractaat gesloten tot regeling van de politie der visscherij in de genoemde zee, buiten de territoriale wateren. Tot dusver is echter het wetsontwerp ter bekrachtiging van deze overeenkomst [1]), nog niet in behandeling gekomen.

3. De Nijverheid. Geene inrichting, welke gevaar, schade of hinder kan veroorzaken, mag zonder vergunning worden gevestigd. Dit is het hoofdbeginsel der wet van 2 Juni 1875 (Stbl. nº. 95). Zij wijst in een achttiental rubrieken aan, welke fabrieken, werkplaatsen en inrichtingen aan dezen eisch zijn onderworpen. Bij algemeenen maatregel van inwendig bestuur, binnen een zekeren kring door de wet te bekrachtigen, kan deze lijst worden uitgebreid. De vergunning wordt in gewone gevallen aan Burgemeester en Wethouders gevraagd. Daarbij moeten worden overgelegd eene beschrijving van de plaats, den aard en de beweegkracht der inrichting, een plattegrondteekening en een uittreksel uit de kadastrale leggers, aanduidende de scholen, kerken en ziekenhuizen welke binnen een kring van 200 meter van het gebouw zijn gelegen. Van de uitspraak kunnen zij, die in het ongelijk zijn gesteld, dus ook zij die zich bij het gemeentebestuur tegen het verleenen der vergunning hebben verzet, in hooger beroep komen bij den Koning, die geene uitspraak doet zonder de afdeeling voor de geschillen van Bestuur van den Raad van State te hebben gehoord. De vergunning kan ook tijdelijk of voorwaardelijk verleend worden. Eene nieuwe is noodig om de inrichting uit te breiden of eene andere wijze van bewerking, welke verandering van den aard der inrichting tengevolge heeft, in te voeren, om eene inrichting welke vier jaren stil heeft gestaan, op nieuw in werking te brengen, en om eene inrichting, welke door een onheil, dat het gevolg is van haren aard of haar gebruik, is verwoest, te herstellen. Het toezicht is opgedragen aan het gemeentebestuur, hetwelk de vergun-

---

[1]) Handelingen der Staten-Generaal. Bijlagen. 1882/83 nº. 163.

ning kan intrekken, wanneer de voorwaarden niet worden nageleefd. Ook hier is hooger beroep op den Koning. Dezelfde wet verklaart de gemeenteraden bevoegd, gedeelten aan te wijzen, waar eene of meer der bedoelde inrichtingen, zonder voorafgaande vergunning kunnen worden opgericht, en om daarvoor in het belang der openbare orde, veiligheid of gezondheid eene bepaalde plaats of gedeelte der gemeente aan te wijzen, met verbod om elders in de gemeente dat bedrijf uit te oefenen. Door de laatstgenoemde bepaling is de oprichting van openbare slachthuizen (abattoirs) mogelijk gemaakt. [1])

Met deze wet hangt die op het gebruik van stoomtoestellen samen. Zij dagteekent van 28 Mei 1869 (Stbl. n°. 97) en is gevolgd door het Kon. Besluit van 24 September 1869 (Stbl. n°. 154). Geen stoomketel mag, zoover hij niet uitdrukkelijk is vrijgesteld, in werking worden gebracht zonder vergunning van den Minister van waterstaat, handel en nijverheid. De beproeving van den ketel en het onderzoek van de veiligheidstoestellen zijn opgedragen aan een hoofdingenieur, ingenieurs, adspirant-ingenieurs en opzichters voor het stoomwezen. Bij weigering van de vergunning is er hooger beroep op eene commissie van beoordeeling, uit vijf leden samengesteld. De in gebruik zijnde stoomketels blijven, met hun toebehooren, aan een voortdurend regeeringstoezicht onderworpen. Tenminste eenmaal in de twee jaren (Kon. Besluit van 19 November 1876, Stbl. n°. 232) zijn de ambtenaren verplicht een inwendig onderzoek omtrent de deugdelijkheid van den ketel in te stellen, waarbij de ketel buiten werking gesteld moet worden, en, zoo zij dit noodig oordeelen, den ketel op nieuw te beproeven. Bij de stoomketels der stoomvaartuigen geschiedt dit inwendig onderzoek ten minste eenmaal 's jaars.

Voorts is de overheid bevoegd, maatregelen te nemen tegen het gevaar dat door invoer en vervoer van vergiftige stoffen kan ontstaan. [2])

Verder maken wij hier melding van de wet van 19 Sept. 1874

---

[1]) Men zie de Aanteekeningen op deze wet van de Heeren mrs. J. OPPENHEIM en Jhr. W. Th. C. VAN DOORN, alsmede het academisch proefschrift van den heer R. T. MEES, Staatstoezicht op de fabrieksnijverheid.

[2]) Zie de wet van 28 Juni 1876 (Stbl. no. 150).

(Stbl. n°. 130) of de zoogenaamde *wet van* VAN HOUTEN, op wiens initiatief zij tot stand is gekomen, houdende maatregelen tot het tegengaan van overmatigen arbeid en verwaarloozing van kinderen. Bij deze wet wordt de arbeid van kinderen beneden 12 jaren verboden, behalve voor zoover het den veldarbeid en huiselijke en persoonlijke diensten betreft. Met deze regeling deed de wetgever de eerste, doch schuchtere schrede op den weg, dien hij reeds te lang had verwaarloosd. De ervaring heeft geleerd dat de bestaande wet onvoldoende is, zoowel wat haren inhoud als wat hare uitvoering betreft. Ook de regeering bleek daarvan overtuigd te zijn, toen zij in de zitting van 1881/82 eene nieuwe regeling bij de Staten-Generaal indiende. Dit ontwerp is, na een ongunstig Voorloopig Verslag, in den zomer van 1883 ingetrokken.

Ten slotte mogen wij niet met stilzwijgen voorbijgaan de richting, die in den laatsten tijd zich geopenbaard heeft ten gunste van *coöperatie* of de associatie van werklieden voor de gemeenschappelijke uitoefening van hunne nering of ambacht, voor de gemeenschappelijke aanschaffing van levensmiddelen en de oprichting van spaar- en voorschotbanken. Eene wettelijke regeling dier coöperatieve vereenigingen, waardoor zij rechtspersoonlijkheid konden verkrijgen en waarbij de aansprakelijkheid der leden werd geregeld, was zeer gewenscht. Daaraan is de Wetgever te gemoet gekomen door de wet van 17 Nov. 1876 (Stbl. n°. 227), aangevuld door de wet van 7 Mei 1878 (Stbl. n°. 41) [1]).

4. De handel. Ten opzichte van de onderlinge ruiling van producten tusschen verschillende landen, heeft het oude stelsel van verbodsbepalingen en belemmeringen van lieverlede plaats gemaakt voor de mildere beginselen van handelsvrijheid. Ons vaderland is in dit opzicht niet achterwege gebleven; het tarief, vastgesteld bij de wet van 15 Aug. 1862 (Stbl. n°. 170), is nader verlaagd bij de wet van 6 April 1877 (Stbl. n°. 71). Bij het laatste tarief is de uitvoer geheel vrijgelaten, en wordt voor den doorvoer slechts de inachtneming der formaliteiten voorgeschreven.

Ten einde de goederen, die voor den doorvoer bestemd zijn, te

---

1) Men raadplege de aanteekening op deze wet, van mr. H. GOEMAN BORGESIUS.

kunnen opslaan, zonder daarvoor de gevorderde rechten te betalen, zijn van staatswege in de voornaamste zeeplaatsen: Amsterdam, Rotterdam, Schiedam en Middelburg *entrepôts* opgericht [1]). Zij worden door directeuren en commissarissen, door den Koning benoemd, bestuurd. Verder zijn daarbij nog andere ambtenaren werkzaam, die den titel van entreposeurs en controleurs voeren.

In alle gemeenten, waar een min of meer belangrijke handel gedreven wordt, zijn *Kamers van koophandel en fabrieken*, die de belangen van den handel en de nijverheid behartigen, en zoowel de hooge regeering als de gemeentebesturen omtrent alle zaken, welke daarop betrekking hebben, adviseeren. Zij worden geregeld door het koninklijk besluit van 9 Nov. 1851 (Stbl. nº. 142). [2]) De leden worden gekozen uit de kooplieden en fabrikanten, en rechtstreeks door dezen benoemd.

Hierbij moeten wij ook vermelden de wet van 7 April 1869 (Stbl. nº. 57), gewijzigd door onderscheidene latere wetten, betrekkelijk de maten en gewichten [3]).

Het is voor de fabrikanten en kooplieden van groot gewicht, gewaarborgd te zijn tegen namaak van de ter onderscheiding van hunne goederen aangenomen fabrieks- en handelsmerken en tegen de uit dien namaak voortvloeiende onedele concurrentie. Op dit stuk is voorzien door de wet van 25 Mei 1880 (Stbl. nº. 85).

Iemand die zich het recht tot uitsluitend gebruik van een merk wil verzekeren, zendt aan de griffie der arrondissements-rechtbank zijner woonplaats ten minste twee onderteekende exemplaren eener duidelijke afbeelding en nauwkeurige beschrijving van het merk, met vermelding der soort van waren waarvoor het bestemd is. Een vreemdeling zendt zijne opgave aan de rechtbank te Amsterdam. Van zoodanige inzending wordt aanteekening gehouden in daartoe bestemde openbare registers, terwijl zij wordt ver-

---

1) Zie de wet van 31 Maart 1828 (Stbl. no. 10).

2) Gewijzigd bij K. B. van 16 Februari 1854 (Stbl. no. 13), 11 Aug. 1869 (Stbl. no. 80) en 12 Juli 1873 (Stbl. no. 108).

3) De tekst der wet zoo als hij door de onderscheidene wetten is gewijzigd, wordt gevonden in het Kon. Besl. van 29 Maart 1874 (Stbl. no. 143). Zie voorts de wet van 11 Juli 1882 (Stbl. no. 85), waarbij de ijk van weegwerktuigen is afgeschaft. De ijk der gasmeters is geregeld bij de wet van 8 Juli 1874 (Stbl. no. 96).

meld in de Nederl. Staatscourant en een plaatselijk nieuwspapier. Op grond van bezwaren, binnen zes maanden na de aanvrage ingebracht bij de rechtbank, kan deze de inschrijving verbieden. Is deze termijn verstreken, dan wordt het merk, op verzoek van den belanghebbende, in een daarvoor bestemd register ingeschreven. Deze inschrijving geldt voor den tijd van 15 jaren.

Het op eenige wijze gebruik maken van merken waarop een ander recht heeft, ook al vertoonen zij geringe afwijkingen van de echte, wordt gestraft met boete van 25 tot 600 gulden en gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden. Alle merken zijn verboden die woorden inhouden of voorstellingen in strijd met de openbare orde of de goede zeden, die uitsluitend bestaan uit woorden, letters of cijfers, en die, zij 't ook met geringe afwijking, bestaan in het wapen van het Rijk, eene provincie, gemeente of eenig ander publiekrechtelijk lichaam.

5. Het bankwezen. Het kredietwezen heeft in onzen tijd eene hooge vlucht genomen. Daarmede heeft het bankwezen gelijken tred gehouden. Onder de verschillende soorten van banken verdient hier de Nederlandsche bank vermelding, die van het jaar 1814 dagteekent [1]). Krachtens haar octrooi, hetwelk telkens voor 25 jaren, laatstelijk bij de wet van 22 Dec. 1863 (Stbl. n°. 148) is vernieuwd, heeft zij het monopolie der uitgifte van bankbiljetten. Als naamlooze vennootschap wordt zij door hare eigene statuten, waarvan echter de grondslag in de bovengenoemde wet is nedergelegd, geregeerd. Haar werkkring bestaat in 1°. het disconteeren van wissels en ander handelspapier, als ook van hier te lande binnen drie maanden aflosbare schuldbrieven; 2°. het beleenen van effecten, goederen, waren en koopmanschappen, munt en muntmateriaal; 3°. den handel in goud en zilver, en het doen verwerken en vermunten daarvan; 4o. het ontvangen van gelden in rekening-courant; 5o. het in bewaring nemen van gelden en andere waarden. Verder is zij met de kostelooze waarneming der functiën van agent van 's Rijks schatkist te Amsterdam belast. Eindelijk verleent zij kosteloos hare mede-

---

[1]) De voormalige beroemde Amsterdamsche wisselbank werd in 1819 opgeheven.

werking tot de vervaardiging, uitgifte en intrekking van muntbiljetten, waartoe zij alleen verplicht is zoolang het gezamenlijk bedrag van deze de som van vijftien millioen niet te boven gaat. Het maatschappelijke kapitaal der Bank moet ten minste zestien millioen gulden, ten volle gestort, bedragen. Bij Koninkl. Besluit van 16 April 1864 (Stbl. nº. 18) is voorgeschreven, dat het gezamenlijk bedrag der omloopende bankbiljetten, bankassignatiën en rekening-courant-saldo's voor twee vijfde gedekt zal moeten zijn door munt of muntmateriaal. Onder het laatste zijn alleen zilver en goud begrepen, terwijl [1] tevens bepaald is, dat het zilver niet hooger geschat mag worden dan op ƒ80,— en het goud niet hooger dan op ƒ1647.50 per Nederl. pond fijn. Aan het hoofd der Nederlandsche Bank staan directeuren, waarvan de voorzitter en de secretaris door den Koning, en de overige vijf directeuren door de aandeelhouders uit eene voordracht, door commissarissen en directeuren opgemaakt, worden benoemd. De voorzitter en secretaris hebben voor den tijd van zeven, de overige leden voor dien van vijf jaren zitting; jaarlijks treedt een hunner af. De commissarissen, vijftien in getal, door de stemgerechtigde aandeelhouders benoemd, oefenen toezicht uit over de handelingen der directie. Bovendien wordt van regeeringswege door eenen commissaris, door den Koning aangesteld, toezicht uitgeoefend. Elke week wordt een verkorte balans door de directie opgemaakt, en in de Staatscourant geplaatst. De hoofdzetel der Bank is te Amsterdam; zij heeft echter te Rotterdam een bijbank en elders agent- en correspondentschappen.

6. De scheepvaart staat in nauw verband met den handel. Ook hier is het de roeping van den Staat slechts middellijk te ondersteunen. De ervaring toch heeft geleerd, dat bijv. het stelsel van premiën eene kwijnende scheepvaart niet kan doen bloeien, ofschoon eene tijdelijke ondersteuning van nieuwe geregelde stoombootdiensten, waardoor Nederlandsche havens met overzeesche worden verbonden, in 's lands belang kan wezen. Daarentegen bewijzen goede bakens, betonningen en vuurtorens, alsmede goede en doelmatige havens, gewichtige diensten aan de scheep-

---

[1]) Zie Kon. Besluit van 20 Juni 1880 (Stbl. no. 113).

vaart; zoo zijn maatregelen omtrent seinlichten, of eene goede inrichting van het loodswezen zeer goed te verdedigen [1]). Zoo worden zeevaartscholen van staatswege gesubsidieerd; het zeevaartkundig onderwijs heeft echter dringend behoefte aan nieuwe regeling [2]).

Voor onze tegenwoordige scheepvaart-wetgeving raadplege men de wet van 19 Juni 1841 (Stbl. n°. 28) en die van 8 Aug. 1850 (Stbl. nos. 47, 48 en 49), waarbij met eenige bescherming van de nationale vlag, het beginsel van gelijkstelling is gehuldigd voor die landen, welke aan de Nederlandsche scheepvaart dezelfde rechten toekennen. Verder zijn onderscheidene tractaten van handel en scheepvaart met vreemde mogendheden gesloten, voornamelijk met Pruisen en België [3]). Zoo is o. a. met de Rijnoeverstaten in 1850 en laatstelijk bij Kon. Besluit van 21 Juni 1869 (Stbl. n°. 106) een politiereglement voor de vaart op den Rijn van Bazel tot aan zee vastgesteld.

7. Spoorwegen [4]). In ons vaderland zijn onderscheidene spoorwegen door maatschappijen bij concessie tot stand gebracht. Het concessiestelsel zelf is noch bij wet, noch bij koninkl. besl. volledig geregeld, doch bij analogie werd op de spoorwegen toegepast artikel 1 van het reglement op den dienst der openbare

---

[1]) Voor het loodswezen zie men blz. 254. Bij de wet van 3 Juni 1875 (Stbl. no. 101) is het vuur-, ton- en bakengeld afgeschaft en tevens de meting der zeeschepen aan eene nadere regeling onderworpen. Het bakenwezen op rivieren wordt beheerscht door de wetten van 30 December 1865 (Stbl. no. 173) en van 22 December 1867 (Stbl. no. 158) en het kon. besl. van 29 December 1867 (Stbl. no. 170).

[2]) Er zijn zeevaartscholen te Schiermonnikoog, Terschelling, Harlingen, Vlieland en Delfzijl.

De examens ter verkrijging van een diploma als stuurman op de koopvaardijschepen zijn geregeld bij het Kon. Besl. van 5 Mei 1877 (Stbl. no. 98) gewijzigd en aangevuld door het Kon. Besluit van 17 Febr. 1879 (Stbl. no. 37).

[3]) Bij de wet van 4 April 1869 (Stbl. no. 37) is de Rijnvaartacte herzien.

[4]) Over den *waterstaat* wordt in het volgende Boek gehandeld. Zie voor de spoorwegen het werk der heeren Jhr. E. VAN CITTERS en J. A. C. VAN ROOSENDAAL, *Verzameling van wetten, besluiten, enz. betreffende de spoorwegen in Nederland.*

middelen van vervoer te lande, vastgesteld bij kon. besluit van 18 November 1829 (Stbl. n°. 73). Bij Kon. besluit van 24 Mei 1846 n°. 37 [1]) werd bepaald, dat de aanvragen gedaan moeten worden bij den minister van binnenlandsche zaken, thans bij dien van waterstaat. Voor het overige worden de voorwaarden, waarop concessie verleend wordt, geheel aan het staatsgezag overgelaten. Niemand mag eenen spoorweg aanleggen, zonder verlof der regeering, die de algemeene richting, de ontwerpen voor aanleg en de begrooting van kosten onderzoekt. Aan de concessie worden voorwaarden verbonden, en het is hier vooral de plicht der regeering toe te zien, dat het monopolie, uit den aanleg van spoorwegen ontstaande, zoo min mogelijk drukkend worde voor het publiek, dat verplicht is van dit middel van vervoer gebruik te maken. Onder de voorwaarden van concessie behoort gemeenlijk, dat aan den concessionaris het storten van eene zekere som wordt opgelegd tot waarborg van de uitvoering. Het bedrag dezer waarborgsom is afhankelijk van de begrooting van het werk. Wordt door den Staat geldelijke hulp verleend, dan zijn de voorwaarden der concessie aan de goedkeuring der wetgevende macht onderworpen.

Bij de ontwikkeling van het spoorwegvervoer bleken de concessiën onvoldoende te zijn. Eene wet was noodig om de spoorwegen op de meest doeltreffende wijze dienstbaar te maken aan het algemeen belang. Zij kwam tot stand op 21 Aug. 1859 (Stbl. n°. 98), en werd vervangen door die van 9 April 1875 (Stbl. n°. 67), [2]) waarbij het staatstoezicht werd verscherpt. Bij deze wet zijn algemeene bepalingen vastgesteld met betrekking tot den dienst en het gebruik der spoorwegen. Zoo is daarbij voorgeschreven, dat de ondernemers verplicht zijn te gedoogen, dat aan hunne spoorwegen die van anderen zich aansluiten, of door deze doorsneden worden, en dat de weg waarover hun dienst loopt en de daartoe behoorende stations, ten behoeve van andere spoorwegdiensten worden gebruikt, tegen schadeloosstelling en overeenkomstig een door den Koning vastgesteld reglement. Verder mag geen dienst geopend worden dan met vergunning van den minister van wa-

---

[1]) Zie Bijv. t. h. Stbl. (ed. D'ENGELBRONNER) V. blz. 62.

[2]) Gewijzigd en aangevuld bij de wetten van 30 December 1880 (Stbl. no. 258) en van 10 Mei 1882 (Stbl n° 66).

terstaat, en nadat eene opneming van den weg en van het rollend materieel van regeeringswege heeft plaats gehad. Bovendien moeten de dienstreglementen en de tarieven voor het vervoer van personen en goederen door den minister goedgekeurd worden. De minister kan zelfs in goedgekeurde dienstreglementen wijzigingen aanbrengen, terwijl bij koninklijk besluit het goedgekeurde tarief verlaagd kan worden. Schadevergoeding wordt in het laatste geval slechts verleend, wanneer het dividend minder dan 8 procent van het maatschappelijk kapitaal bedraagt. Het vervoer van krijgsvolk en oorlogstuig geschiedt voor de helft van den gewonen vrachtprijs, terwijl het vervoer van in dienst zijnde beambten der politie kosteloos plaats vindt. Eindelijk zijn bepalingen getroffen met betrekking tot het vervoer van brievenmalen.

Het toezicht wordt, onder den minister van waterstaat, uitgeoefend door eenen Raad van Toezicht, die uit drie tot vijf door den Koning te benoemen leden en een secretaris bestaat, en wiens organisatie is geregeld bij het koninkl. besluit van 9 Juli 1876 (Stbl. n°. 159). Onder dezen Raad zijn werkzaam, behalve ingenieurs voor het stoomwezen der spoorwegdiensten, rijksopzieners, door het geheele land verspreid, ter uitoefening van de dagelijksche contrôle.

Uitvloeisels der spoorwegwet van 1875 zijn de Kon. Besluiten van 27 Oct. 1875 (Stbl. n°. 183) en 9 Januari 1876 (Stbl. n°. 7), waarbij algemeene reglementen voor den dienst en het vervoer op de spoorwegen werden vastgesteld, alsmede die van 9 Juli 1876 (Stbl. nos. 160 en 161), die bepalingen bevatten omtrent staking van dienst en de wijze van afsluiting.

De aanwending van spoorwegen en spoorwegmaterieel in het belang van 's lands verdediging, is geregeld bij het kon. besluit van 16 Sept. 1876 (Stbl. n°. 182), waarbij eene permanente militaire spoorweg-commissie is ingesteld, belast met de leiding van den dienst der spoorwegen ingeval van oorlog, en met de voorbereiding van hetgeen voor de uitvoering noodig is.

De zich gedurig ontwikkelende behoeften van het lokaalverkeer hebben aanleiding gegeven tot de wet van 9 Aug. 1878 (Stbl. no. 124) en het daaruit voortvloeiende reglement van 31 Januari 1879 (Stbl. no. 27), waarbij voor spoorwegen van geene grootere snelheid dan van 30 kilometers per uur en van geen zwaardere

belasting dan van 10.000 kilogram per as, zoogenaamde lokaalspoorwegen, afwijking wordt toegestaan van verschillende bepalingen, welke voor de gewone spoorwegen gelden, zooals omtrent de afsluiting.

Naarmate in naburige landen het spoorwegnet uitgebreid was geworden, werd ten onzent met meer levendigheid de behoefte gevoeld aan een behoorlijk stelsel van aansluitende spoorwegen. Algemeen vestigde zich de overtuiging, dat in de eerste plaats onze doorvoerhandel dit stelsel niet langer kon ontberen. Na tal van vergeefsche pogingen om in den vorm van concessiën met staatshulp in deze behoefte te voorzien, besloot de wetgever tot den aanleg van staatsspoorwegen. Dit geschiedde bij de wet van 18 Augustus 1860 (Stbl. n°. 45), welke later werd aangevuld door de wet van 21 Mei 1873 (Stbl. n°. 55) en op grootere schaal door die van 10 November 1875 (Stbl. n°. 205).

De exploitatie werd in 1863 aan de maatschappij tot exploitatie van staatsspoorwegen opgedragen. De overeenkomst, destijds tusschen den Staat en deze maatschappij gesloten, voldeed geen van beiden. Daarvan was eene nieuwe regeling het gevolg. Zij is bekrachtigd bij de wet van 15 November 1876 (Stbl. n°. 210). De concessie is verleend voor 50 jaren, terwijl de onderneming na verloop van 20, 30 of 40 jaren door den Staat genaast kan worden. Behalve met de exploitatie is de maatschappij met het onderhoud en herstel van weg en werken belast, met uitzondering van bepaald aangewezen gevallen. De financieele verhouding is als volgt. Uit de bruto-opbrengst wordt in de eerste plaats eene som van *f* 500 per kilometer (van *f* 1000 per kilom. dubbel spoor) gestort in het fonds ter vernieuwing der spoorstaven, dwarsliggers, wissels en draaischijven. Daarna ontvangt de Staat een vijfde gedeelte. Het overblijvende komt aan de maatschappij, tot dat zij 4½ procent aan hare aandeelhouders uitkeert. Hetgeen daarboven is ontvangen, wordt gelijkelijk gedeeld tusschen Staat en maatschappij, zoolang de laatste niet meer dan 5 procent dividend erlangt. Van het meerdere verkrijgt de Staat vier vijfden en de maatschappij een vijfde.

De laatste mag den Staat niet weigeren de exploitatie te aanvaarden van wegen welke dezen toebehooren, zoover zij aansluiten aan door de maatschappij reeds geëxploiteerde lijnen. Terwijl de

Noordhollandche staatslijn door de Hollandsch IJzeren Spoorweg-maatschappij [1]) wordt geëxploiteerd, heeft de exploitatiemaatschappij zich tevens belast met de lijnen Luik-Limburg, Almeloo-Salzbergen en Enschede-Gronau.

8. De overige openbare middelen van vervoer werden geruimen tijd beheerscht door het Kon. Besl. van 24 November 1829 (Stbl. n°. 73). Dit reglement voldeed echter op den duur niet aan de veranderde eischen van het verkeer. De prikkel om eene nieuwe regeling tot stand te brengen werd verscherpt door het arrest van den Hoogen Raad van 20 October 1879 (Weekbl. v. h. Recht n°. 4436), waarbij verbindende kracht aan het reglement werd ontzegd. Thans geldt voor de openbare middelen van vervoer, voor zoover zij zich over meer dan eene gemeente uitstrekken en niet eene Nederlandsche plaats met eene buitenlandsche verbinden, de wet van 23 April 1880 (Stbl. n°. 67). Ook het gebruik der stoomtrams, die aan een maximum van snelheid van 15 kilometer per uur zijn gebonden, is aan deze wet onderworpen. Zij eischt geene voorafgaande vergunning der overheid, maar openbare kennisgeving omtrent de ondernemers, den aard der onderneming, de plaatsen waar stil wordt gehouden, de uren van vertrek en aankomst, de vrachtprijzen. Gelijk bij de spoorwegen is ook hier de ondernemer verantwoordelijk voor de schade, door de reizigers bij de uitoefening van den dienst geleden, ten ware zij buiten zijne schuld of die zijner beambten en bedienden zij ontstaan. De brievenmalen moeten vervoerd worden tegen schadeloosstelling, welke, indien zij niet bij minnelijke schikking wordt vastgesteld, door den kantonrechter wordt bepaald. In het belang van de veiligheid der reizigers zijn voorschriften gegeven bij het Kon. Besl. van 31 Juli 1880 (Stbl. n°. 121). Het middel van vervoer is onderworpen aan de goedkeuring van het gemeentebestuur, met beroep op den Commissaris des Konings. Personen beneden 18 jaren mogen niet als voerlieden, beneden 20 jaren niet als gezagvoerders of stuurlieden of als machinisten worden aangesteld. Rondom de vaartuigen moet, ter plaatse door of van wege het gemeentebestnur aan te wijzen, met eene afstekende kleur eene lijn worden getrokken, welke den

---

[1]) De nieuwe concessie aan deze maatschappij verleend, is bekrachtigd bij de wet van 19 December 1882 (Stbl. n°. 241).

grootsten geoorloofden diepgang aanwijst. Geen deel dezer lijn mag beneden de oppervlakte van het water liggen. Van de aanwijzing door het gemeentebestuur is beroep op den Commissaris des Konings.

9. Onder de rubriek van openbare werken mogen wij het kanaal ter verbinding van de Noord- en Zuiderzee (de doorgraving van Holland op zijn smalst) en den waterweg van Rotterdam naar zee niet met stilzwijgen voorbijgaan. Het eerste, aangelegd door de Amsterdamsche kanaalmaatschappij, is, met de aan deze toebehoorende onroerende eigendommen, ten gevolge van eene overeenkomst, bekrachtigd bij de wet van 19 December 1882 (Stbl. n°. 231) aan den Staat overgedragen. Deze verbindt zich aan de maatschappij de bruto-opbrengst der op dit kanaal geheven haven- en kanaalgelden uit te keeren tot een bedrag van *f* 6.039.900.11. Dit bedrag maakt de som uit van de jaarlijksche uitkeeringen, welke aan de maatschappij wegens rentegarantie was verschuldigd, na aftrek van hetgeen voor renten en aflossing der van den Staat geleende gelden zou moeten worden afgezonderd. Bedraagt de bedoelde opbrengst over eenig jaar minder dan *f* 200.000, dan vult de Staat dit bedrag aan. Mocht de Staat de rechten verlagen of opheffen, dan blijft hij verplicht jaarlijks *f* 200.000 uit te keeren totdat de genoemde eindsom is betaald.

De waterweg van Rotterdam naar zee is van den aanvang af een rijkswerk geweest. De wetgever besloot tot den aanleg van dezen weg bij de wet van 24 Januari 1863 (Stbl. n°. 4). Bij de wet van 29 Juli 1881 (Stbl. n°. 143) werd beslist dat van rijkswege een kanaal van Amsterdam naar de Merwede zou worden aangelegd [1]).

---

[1]) De Staat pleegt ook subsidiën aan de Provinciën te verleenen, wanneer de door dezen ondernomen werken hare krachten te boven mochten gaan en van meer dan zuiver provinciaal belang zijn. Zie bijv. de wet van 2 Aug. 1880 (Stbl. n°. 136) tot bevordering der uitvoering van werken voor de verbetering van den binnenlandschen waterstaat en van de scheepvaartkanalen in de provincie Friesland. Zoo ook de wetten van 2 Aug. 1880 (Stbl. n°. 137 en 138) omtrent den aanleg van eenige kanaalverbindingen in de provinciën Groningen, Overijsel en Drente met

10. De **geneeskundige staatsregeling** omvat de staatszorg met betrekking tot de gezondheid der ingezetenen.

Het zal wel aan geen redelijken twijfel onderhevig zijn, dat op den Staat de verplichting rust, om gepaste maatregelen te nemen voor de bescherming van de gezondheid der ingezetenen. Daartoe behooren o. a., dat zij, die zich als geneeskundigen of als apothekers nederzetten, de bij de wet vereischte bevoegdheid bezitten; de voorschriften met betrekking tot het onderzoek van de apotheken en drogistenwinkels; de voorzorg tegen het voortplanten van besmettelijke ziekten [1]) en het overbrengen er van uit andere plaatsen in deze gewesten (*quarantaine*); het toezicht op inrichtingen ter verpleging van krankzinnigen, enz.

Voor een gedeelte wordt de zorg voor de hygiène overgelaten aan de plaatselijke besturen, welke door het aanstellen van gemeente-geneesheeren, die de armen kosteloos behandelen, door het onderhoud van geschikte gasthuizen en door andere maatregelen veel kunnen bijdragen ter bevordering van de algemeene gezondheid.

Hier behandelen wij echter meer het staatstoezicht met betrekking tot de volksgezondheid.

Tot het jaar 1865 gold de wet van 12 Maart 1818 (Stbl. n°. 16), waarbij dit toezicht opgedragen werd aan provinciale commissiën, die bovendien belast waren met het examineeren van plattelands-heelmeesters, apothekers, vroedvrouwen, enz. De leden

---

de Duitsche grenzen, en omtrent die van een kanaal van Coevorden naar Nieuw Amsterdam.

[1]) Op de instandhouding der gezondheid hebben o. a. betrekking:

De wet van 10 April 1869 (Stbl. n°. 65), betrekkelijk het begraven, de begrafenissen, enz.

De wet van 4 Dec. 1872 (Stbl n°. 134), aangevuld door de wetten van 3 Dec. 1874 (Stbl. n°. 188) en van 28 Maart 1877 (Stbl. n°. 36) ter wering van besmettelijke ziekten, en de daarop betrekkelijke Kon. Besl. van 28 Febr. 1873 (Stbl n°. 35) en van 14 April 1875 (Stbl n°. 69).

De wet van 5 Juni (Stbl. n°. 110) tegen de hondsdolheid.

Tot nu toe wordt het inmengen van vergiftige en andere schadelijke zelfstandigheden in eet- en drinkwaren tegengegaan door de wet van 19 Mei 1829 (Stbl. n°. 35) welke wet dient tot aanvulling van art. 318 van den Code Pénal. Eene volledige regeling van dit onderwerp is thans opgenomen in het nieuwe wetboek van strafrecht, artt. 174 en 175.

dezer commissiën werden door den Koning benoemd. Volgens de bovengenoemde wet werden in sommige steden plaatselijke commissiën van geneeskundig toezicht opgericht, wier leden door den gemeenteraad werden benoemd. Reeds lang werd op eene nieuwe wetgeving ten deze aangedrongen. Verschillende omstandigheden, waaronder zeker niet het minst de moeilijkheid, om zulk een onderwerp met eenig gevolg te regelen, vertraagden telkens de indiening eener nieuwe wetsvoordracht, tot dat eindelijk in de zitting der Staten-Generaal van 1864—1865 vier wetten zijn aangenomen, welke de geneeskundige staatsregeling bevatten, en onder dagteekening van 1 Juni 1865 in het Staatsblad gevonden worden onder de nos. 58 [1]), 59 60 en 61.

De eerste van deze regelt meer in het bijzonder het staatstoezicht. Het onderzoek naar den toestand der volksgezondheid en de aanwijzing van de middelen ter verbetering, alsmede de handhaving der wetten en verordeningen, die daarop van toepassing zijn, worden opgedragen aan inspecteurs en adjunct-inspecteurs en aan geneeskundige raden, die allen door den Koning worden benoemd. De beide eerstgenoemde ambtenaren mogen geen practijk uitoefenen, noch zich als apothekers nederzetten. Zij hebben de bevoegdheid, om alle openbare gebouwen, scholen, liefdadige inrichtingen, slaapsteden, fabrieken, kazernen, enz., met inachtneming van de bij de wet voorgeschrevene formaliteiten, binnen te treden en te inspecteeren. Zij dragen aan bijzondere commissiën op, de apotheken en winkels van drogisten te onderzoeken, en na te gaan in hoever de voorhanden zijnde artsenijen in goeden toestand verkeeren.

Voor het overige is het hunne roeping, om voorstellen te doen met betrekking tot den gezondheidstoestand in het algemeen, en zijn zij verplicht, bij het ontstaan eener besmettelijke ziekte, daarvan kennis te geven aan den minister van binnenlandsche zaken, en met de besturen der gemeente, waar de ziekte heerscht, maatregelen te beramen ter harer bestrijding. Ten minste eenmaal 's jaars komen zij onder het voorzitterschap van den minister of van hem, die daartoe wordt aangewezen, bijeen, ter overweging van zulke aangelegenheden als met het geneeskundig toezicht in

---

[1]) Gewijzigd door de wet van 17 April 1867 (Stbl no. 28).

verband staan. De geneeskundige raden worden ten minste tweemalen 's jaars samen geroepen, en houden dan eene openbare vergadering, waar mededeeling wordt gedaan van de handelingen van het geneeskundig toezicht, terwijl zij bevoegd zijn, hun gevoelen daarover uit te spreken.

De tweede wet (Stbl. n°. 59), welke de voorwaarden tot verkrijging der bevoegdheid van geneeskundige, hulp-apotheker, leerling-apotheker en vroedvrouw regelde, en gewijzigd is door de wet van 8 Juli 1874 (Stbl. n°. 97), is vervangen door de wet van 25 Dec. 1878 (Stbl. n°. 222) [1]) welke de gezegde voorwaarden in verband heeft gebracht met de wet op het hooger onderwijs van 1876. Zij regelt nu de voorwaarden ter verkrijging der bevoegdheid van arts, apotheker, vroedvrouw en apothekers-leerling. Tot waarborg, dat geen onbevoegden de praktijk als genees- of verloskundige uitoefenen, of zich als apotheker nederzetten, wordt van hen een examen, af te nemen door eene commissie, gevorderd, waarvan zelfs zij, die reeds een academischen graad verworven hebben, niet vrijgesteld zijn [2]).

Voor de voorwaarde tot afzonderlijke uitoefening van de tandheelkunst strekt de wet van 24 Juni 1872 (Stbl. n°. 117).

De derde wet (Stbl. n°. 60) legt verschillende verplichtingen aan geneeskundigen op, en omschrijft hunne bevoegdheid, terwijl de vierde wet (Stbl. n°. 61) voorschriften geeft met betrekking tot de uitoefening der artsenijkunde, en het toezicht regelt, waaraan de apotheken onderworpen zijn.

Eindelijk zijn bij de wet van 28 Maart 1877 (Stbl. n°. 35) maatregelen voorgeschreven ter wering van besmettelijke ziekte door uit zee aankomende schepen (*quarantaine*) [3]).

Eene groote leemte in de tegenwoordige wet op de geneeskun-

---

[1]) Aangevuld door de wet van 28 Juni 1881 (Stbl. n°. 103).

[2]) Zie kon. besluiten van 12 Febr. 1879 (Stbl. n°s. 34—36). Verder maken wij hier nog melding van de wet van 11 Dec. 1873 (Stbl. 1874 n°. 71 tot regeling der uitoefening van de geneeskunde of een harer takken in de grensgemeenten.

[3]) Zie ook de wet van 23 April 1879 (Stbl. n°. 73) tot afwending van besmettelijke ziekten en tot wering harer uitbreiding en gevolgen, welke wet vooral met het oog op elders heerschende besmettelijke ziekten tot stand is gekomen.

dige staatsregeling bestaat daarin, dat er van geen *gerechtelijke geneeskunde* sprake is. Reeds den 30sten Juni 1849 werd door eene daartoe benoemde staatscommissie dienaangaande een ontwerp, dat de algemeene goedkeuring wegdroeg, aan den minister ingediend, zonder dat deze belangrijke zaak tot dusverre eenig gevolg heeft gehad.

De inrichtingen ter verpleging van krankzinnigen worden in ons vaderland onderhouden op kosten òf der provincie, zooals in Noord-Holland het gesticht Meerenberg, òf der gemeente, waar zij gevestigd zijn, of door deze laatste gesubsidieerd (zooals te Delft), òf wel het zijn oude stichtingen, die daarvoor meer in het bijzonder zijn ingericht.

De overbevolking der bestaande gestichten heeft het Rijk genoopt, te Medemblik den bouw van een eigen gesticht te aanvaarden.

De opneming van krankzinnigen in dergelijke gestichten is eene zaak van het grootste belang. Er moeten waarborgen gegeven worden, dat alleen de zoodanigen opgenomen worden, voor wie eene verpleging in eene inrichting van dien aard noodzakelijk is, en dat niemand onder het voorwendsel van krankzinnigheid van zijn vrijheid beroofd worde. Daarvoor strekt de wet van 29 Mei 1841 (Stbl. n°. 20), die niet alleen regelen voorschrijft, welke bij de opneming in een krankzinnigen-gesticht moeten in acht genomen worden, bijv. dat zij niet dan op een vonnis van den rechter plaats kan hebben, maar ook de inrichtingen aan een gestadig toezicht van regeeringswege onderwerpt, terwijl het openbaar ministerie der rechtbank, vergezeld van den inspecteur van den geneeskundigen dienst, om de drie maanden zich overtuigen moet, dat niemand wederrechtelijk daarin geplaatst of teruggehouden wordt, en dat de ongelukkigen behoorlijk behandeld worden [1]. Bovendien zijn de krankzinnigen-gestichten nog aan een bijzonder staatstoezicht onderworpen, nl. van twee inspecteurs, waarvan de een referendaris is aan het ministerie van binnenlandsche zaken, de ander een geneeskundige. Zij inspecteeren deze gestichten jaarlijks eens of meermalen, wanneer zij het noodig oordeelen, en bie-

---

[1]) Zie ook het Kon. Besluit van 5 October 1841 (Stbl. n°. 41).

den den minister het verslag van hunne bevinding aan. Deze verslagen worden openbaar gemaakt.

11. De rampen, door het toenemend misbruik van sterken drank veroorzaakt, hebben den wetgever geleid tot de vaststelling der wet van 28 Juni 1881 (Stbl. nº. 97), houdende bepalingen tot regeling van den kleinhandel in sterken drank en tot beteugeling van openbare dronkenschap. Sterke drank mag niet in het klein (bij hoeveelheden van minder dan twee liter) worden verkocht zonder vergunning van het gemeentebestuur. Het aantal vergunningen is afhankelijk gesteld van het zielental [1]). Toeneming der bevolking brengt echter geene verlaging van het maximum mede. De gevallen waarin de vergunning geweigerd moet worden, vermeldt de wet, onder anderen wanneer de vergunning wordt gevraagd voor eene localiteit waarin eene andere winkelnering wordt uitgeoefend of loten worden verkocht in de Nederlandsche Staatsloterij, of die met zoodanige localiteit gemeenschap heeft, alsmede wanneer de verzoeker tolgaarder, brug- of sluiswachter is, of eenig openbaar ambt bekleedt. Van de vergunning kan geen gebruik worden gemaakt, alvorens het gemeentelijk vergunningsrecht betaald zij. Het bedrag van dit jaarlijks te betalen recht is afhankelijk van de jaarlijks te schatten huurwaarde, en mag niet lager zijn dan *f* 10 en niet hooger dan *f* 25 voor elke *f* 100 huurwaarde of een gedeelte daarvan. De vergunning kan worden ingetrokken, o. a. wanneer de vrees is gewettigd dat de voortduring der vergunning een gevaar zou opleveren voor de openbare orde of veiligheid. Tegen de weigering of de intrekking der vergunning kan de belanghebbende en tegen het verleenen daarvan de burgemeester, in hooger beroep komen bij Gedeputeerde Staten. Voorts behelst de wet verschillende strafbepalingen, zooals op het opzet-

---

[1]) Het aantal vergunningen mag niet meer bedragen dan:
in gemeenten met meer dan 50,000 zielen, 1 op 500 inwoners;
in gemeenten met meer dan 20,000 en ten hoogste 50000 zielen, 1 op 400 inwoners;
in gemeenten met meer dan 10,000 en ten hoogste 20,000 zielen, 1 op 300 inwoners;
in de overige gemeenten 1 op 250 inwoners.

telijk dronken maken van kinderen beneden 16 jaren en het hun toedienen van sterken drank, op het zich in kennelijken staat van dronkenschap op den openbaren weg bevinden, enz.

Ten einde den overgang tot den nieuwen toestand te bevorderen, is bepaald, dat aan hen die op 1 Mei 1881 sterken drank verkochten, de vergunning, tenzij in bijzondere gevallen, niet geweigerd mag worden. Zij geldt voor hem die op dit tijdstip het bedrijf uitoefende, zoolang hij leeft, voor anderen tot 1 Mei 1901. Met 1 Mei 1884 komt het verbod in werking betreffende het verband met eene andere winkelnering of het verkoopen van loten in de Nederlandsche Staatsloterij [1]).

12. Onder de staatszorg voor de stoffelijke welvaart behoort ook de onteigening ten algemeenen nutte. Terwijl aan de wettelijke toekenning van bijzonderen eigendom de overweging ten grondslag ligt, dat de maatschappelijke welvaart door dezen vorm van eigendom wordt bevorderd, kunnen zich gevallen voordoen, waarin de handhaving van bijzonderen eigendom het algemeen belang benadeelt. Alsdan behoort ontzetting uit den eigendom te volgen. Niet elke ontzetting is echter onteigening. Ofschoon de woorden van art. 147 der Grondwet [2]) tot eene tegenovergestelde opvatting zouden kunnen leiden, blijkt uit de geschiedenis, zoowel van dit artikel als van de onteigeningswet (van 28 Augustus 1851, Stbl. n⁰. 125) dat overgang van eigendom ten behoeve

---

[1]) Men zie de aanteekeningen op deze wet van de heeren mrs. H. GOEMAN BORGESIUS, J. OPPENHEIM en F. W. J. G. SNIJDER VAN WISSENKERKE.

[2]) *Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet, dan ten algemeenen nutte en tegen voorafgaande schadeloosstelling.*

De wet verklaart vooraf, dat het algemeen nut de onteigening vordert.

Eene algemeene wet regelt de uitzondering op het vereischte van zoodanige verklaring ten behoeve van vestingbouw en den aanleg, het herstel of onderhoud van dijken, bij besmetting en andere dringende omstandigheden.

De bovengenoemde vereischten van voorafgaande verklaring door eene wet en van voorafgaande schadeloosstelling kunnen niet worden ingeroepen, wanneer oorlog, brand of watersnood eene onverwijlde inbezitneming vorderen. Het recht van den onteigende op schadeloosstelling wordt hierdoor echter niet verkort.

van een publiekrechtelijk lichaam of van een concessionaris wordt vereischt, waardoor het voorwerp eene nieuwe bestemming, en wel ten gemeenen nutte, erlangt.

Te betreuren is het dat het woord »besmetting" in de Grondwet voorkomt, daar het op roerend goed, en wel op besmet vee, doelt. Beter ware het geweest, de onteigening tot onroerend goed te bepalen. Ontzetting van eigendom, op grond van een algemeen gevaar, zooals vernietiging van bedorven levensmiddelen, het dooden van een dollen hond, is geen onteigening. Evenmin is beperking van den eigendom als zoodanig te beschouwen, al gaat zij somtijds zeer ver. Zoo verbiedt de wet van 10 April 1869 (Stbl. n°. 65) zonder vergunning van Gedeputeerde Staten gebouwen op te richten binnen zekeren afstand van begraafplaatsen, terwijl zij beveelt dat die welke in strijd met dit voorschrift mochten zijn opgericht, op kosten der overtreders moeten worden opgeruimd. Eene dergelijke bepaling treft men aan in art. 57 der wet van 21 December 1853 (Stbl. n°. 128) met betrekking tot gebouwen en beplantingen, op vestinggronden aangelegd. Ook bij algemeenen maatregel van inwendig bestuur, bij provinciale, vooral bij gemeenteverordeningen, bij waterschapskeuren wordt de beschikking over den eigendom vaak zeer belemmerd. Men denke b.v. aan jaag- en voetpad, aan de rooilijn, welke den afstand aanwijst tusschen den openbaren weg en de gevels der gebouwen. In deze gevallen ontbreekt, als kenmerk der onteigening, de inbezitneming ten gemeenen nutte.

Wat onder deze uitdrukking moet worden verstaan, is niet nauwkeurig aan te geven. Veel blijft hier van de toepassing afhangen. Evenwel staat het vast, dat niet in het belang van bijzondere personen of vereenigingen onteigend mag worden, al kan, ten gevolge van eene concessie de onteigening ten haren name geschieden. Ook mag niet meer onteigend worden dan voor het werk of de onderneming volstrekt noodig is. Deze bepaling is niet boven bedenking verheven, omdat zij belet de aanliggende gronden te onteigenen, die in den regel door het werk zeer in waarde stijgen. Deze waardevermeerdering komt thans ten voordeele der bijzondere eigenaren. Elders, zooals in Frankrijk, is sints lang eene ruimere opvatting inheemsch, de zoogenaamde onteigening par zône.

In gewone gevallen wordt het algemeen nut uitgesproken door eene wet. Alvorens zij tot stand komt, wordt het voorloopige plan van het werk, in de gemeenten waardoor het zal loopen, ter inzage gelegd, opdat zij die bezwaren hebben, ze bij het gemeentebestuur kunnen indienen. Na de uitvaardiging der wet worden bij koninklijk besluit de perceelen, die onteigend moeten worden, definitief aangewezen. Dit geschiedt niet dan nadat de gelegenheid is gegeven om bezwaren in te dienen bij commissiën uit Gedeputeerde Staten, welke zitting houden in de gemeenten waarop het werk betrekking heeft. Voorts komt het op het uitspreken der onteigening zelve aan. De onteigenende partij moet trachten het goed langs den weg van minnelijke schikking te verkrijgen. Mislukt dit, dan doet de rechtbank uitspraak, na verhoor van deskundigen en na een summier proces. Als zij den eisch toewijst, bepaalt zij tevens het bedrag der schadeloosstelling. Eerst wanneer deze is betaald of gerechtelijk geconsigneerd, volgt de overgang van den eigendom.

Bij onteigening ten behoeve van vestingbouw, dijken, besmetting (de »andere dringende omstandigheden" waarvan de Grondwet gewaagt, zijn in de wet niet te vinden) blijft het vereischte van voorafgaande schadeloosstelling bestaan, terwijl de wettelijke verklaring van het algemeen nut wordt vervangen door een besluit des Konings, van Gedeputeerde Staten, van een waterschapsbestuur of van den burgemeester.

In geval van oorlog, brand of watersnood geeft de hoogste burgerlijk of militaire overheid, welke ter plaatse aanwezig is, bij watersnood ook het bestuur van een waterschap of het hoofd daarvan, het bevel tot onteigening. De schade wordt later vergoed. Het ware beter geweest deze gevallen niet in de Grondwet op te nemen, daar de inbezitneming niet ten doel heeft het goed blijvend ten gemeenen nutte aan te wenden [1]).

13. Eene afzonderlijke regeling is aan het kopie- of auteursrecht

---

[1]) Men zie over de wetgeving op de onteigening mr. W. THORBECKE. De onteigeningswet. Stelsel en toepassing, mr. H. M. VAN ANDEL, academisch proefschrift over de onteigeningswet (1857), mr. L. DE HARTOG in Bijdragen kennis Staats-, prov. en gem. besl. XXIV, 3de afd. 1880.

ten deel gevallen, bij de wet van 28 Juni 1881 (Stbl. n°. 124) [1]. Deze wet kent het recht om geschriften, plaat-, kaart-, muziek-, tooneelwerken en mondelinge voordrachten door den druk gemeen te maken, alsmede om dramatisch-muzikale werken en tooneelwerken in het openbaar uit- of op te voeren, uitsluitend aan den auteur en zijne rechtverkrijgenden toe. Dit recht geldt niet voor hetgeen in woord of schrift door of van wege eenige openbare macht ter algemeene kennis wordt gebracht, tenzij in de gevallen welke bij Kon. Besluit worden aangewezen. Tot het recht van den auteur behoort mede het uitsluitend recht om vertalingen door den druk gemeen te maken. Met het auteursrecht zijn aanhalingen, ter aankondiging of beoordeeling, niet in strijd, evenmin als het verslag geven van mondelinge voordrachten en het verder door den druk gemeen maken van berichten of opstellen uit dag- en weekbladen, tenzij het auteursrecht aan het hoofd van zoodanig bericht of opstel uitdrukkelijk is voorbehouden en twee exemplaren van het geschrift aan het departement van Justitie zijn ingezonden. Het laatstgenoemde voorschrift moet steeds in acht worden genomen, zal het auteursrecht niet vervallen. Binnen eene maand na de uitgave moeten de beide exemplaren door den auteur, uitgever of drukker op het titelblad, of bij gebreke daarvan op den omslag onderteekend, ingezonden worden. Tevens moet worden overgelegd eene door den drukker onderteekende verklaring, dat het werk op zijne in het Rijk gevestigde drukkerij is gedrukt. Het auteursrecht van door den druk gemeen gemaakte werken duurt 50 jaren na de eerste uitgave, te rekenen van de dagteekening van het bewijs van ontvangst, hetwelk het departement van Justitie afgeeft na de zoo even vermelde inzending. Overleeft de auteur dezen termijn, zonder het recht aan een ander te hebben overgedragen, dan behoudt hij het levenslang. Het auteursrecht van niet door den druk gemeen gemaakte werken, mondelinge voordrachten daaronder begrepen, duurt tijdens het leven van den auteur en 30 jaren na zijn dood. De uitsluitende bevoegdheid om dramatisch-muzikale werken of tooneelwerken uit- of op te voeren duurt, voor niet door den druk gemeen gemaakte werken tijdens het leven van den auteur en 30 jaren na zijn dood; voor door

---

[1]) Zie blz. 41.

den druk gemeen gemaakte werken, waarbij die uitsluitende bevoegdheid werd voorbehouden, gedurende 10 jaren sedert de dagteekening van het vermelde bewijs van ontvangst. Voor vertalingen duurt het recht: wat niet door den druk gemeen gemaakte werken, mondelinge voordrachten daaronder begrepen, betreft, zoolang daarop auteursrecht bestaat; voor door den druk gemeen gemaakte werken gedurende 5 jaren sedert de dagteekening van het vermelde bewijs van ontvangst.

Onverminderd de burgerlijke rechtsvordering, voortvloeiende uit elke inbreuk op het auteursrecht, wordt hij die opzettelijk inbreuk maakt op eens anders auteursrecht, gestraft met geldboete van ten minste *f* 0.50 en ten hoogste *f* 2000. De door middel van het misdrijf verkregen exemplaren, alsmede de den schuldige toebehoorende platen, vormen en matrijzen, welke tot het plegen van het misdrijf gediend hebben, worden ten behoeve van den Staat verbeurd verklaard. Met boete van *f* 0.50 tot *f* 600 en verbeurdverklaring der verkregen exemplaren wordt gestraft hij die een werk, waardoor hij weet dat inbreuk wordt gemaakt op eens anders auteursrecht, verspreidt of openlijk te koop stelt. De genoemde misdrijven worden niet vervolgd dan op klachte van hem, tegen wien zij gepleegd zijn.

Deze wet is ook verbindend voor Nederlandsch Indië.

Naarmate het verkeer tusschen de volkeren zich uitbreidt, neemt de onderlinge samenhang der Rijken toe en vindt de eene Staat meer en meer zijn belang in den bloei der andere Staten. Daaruit vloeit eene levendige behoefte voort aan gemeenschappelijke regeling van tal van onderwerpen van bestuur. Tusschen souvereine Rijken geschiedt deze regeling in den vorm van tractaten, waarbij elke mogendheid hare eigene rechten beperkt, ten einde de belangen harer ingezetenen des te beter te waarborgen. In onzen tijd hebben de tractaten, welke onderwerpen van inwendig bestuur betreffen, eene steeds toenemende beteekenis gekregen. Men denke, behalve aan de tractaten van handel en scheepvaart, aan de internationale postconventie, den 9den October 1874 te Bern gesloten, (Stbl. 29 Mei 1875 n°. 80), waarbij het eenvormige tarief van 25 centimes is vastgesteld; aan de Petersburgsche

telegraafovereenkomst van 22 Juli 1875 (Stbl. 1 Juni 1876 n°. 112); aan de talrijke tractaten omtrent rivieren en kanalen, den aanleg en de aansluiting van spoorwegen; aan de internationale conferentiën over de statistiek, de maten en gewichten, het muntstelsel, het vervoer van goederen met spoorwegen, besmettelijke ziekten, het auteursrecht, de octrooien voor uitvindingen [1]) enz.

---

[1]) De octrooien zijn hier te lande afgeschaft bij de wet van 15 Juli 1869 (Stbl. n°. 126).

VIERDE BOEK.

DE PROVINCIE, DE GEMEENTE, DE WATERSCHAPPEN.

HOOFDSTUK I.

DE PROVINCIE.

Gelijk wij boven [1]) reeds hebben aangeteekend, werd de zelfstandigheid, welke de provinciën tijdens de Republiek der Vereenigde Nederlanden genoten, door de Staatsregeling van 1798 vernietigd. Zij werden in departementen veranderd, die wel is waar hunne eigene besturen hadden, maar deze waren ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend Bewind [2]). De Staatsregeling van 1801 bracht in zooverre daarin verandering dat aan de departementale besturen eenige meerdere zelfstandigheid werd gegeven in het beheer van hunne huishoudelijke belangen. Ook werd het ledental van ieder hunner bepaald naar het cijfer der bevolking [3]). De Grondwet van 1815 huldigde een ander beginsel, nl. de erkenning van het recht der provincie, om hare eigene verte-

---

[1]) Blz. 20.

[2]) Elk departement was in zeven ringen verdeeld; ieder dezer ringen vaardigde één lid naar het departementaal bestuur af, dat dus zeven leden telde.

[3]) Art. 92 en 65 Staatsreg. 1801.

genwoordiging te hebben, die de gewestelijke belangen zou kunnen behartigen, terwijl tevens het verband, waarin de provincie tot het rijksbestuur stond, niet uit het oog verloren werd; maar de bepalingen der Grondwet werden door den al te grooten invloed van het rijksgezag in hare werking belemmerd. Zelfs het kon. besluit van 1 maart 1831 [1]), dat eene poging deed, om de toepassing der grondwettelijke voorschriften te bevorderen, bleek tegen dien alles overheerschenden invloed niets te vermogen.

De Grondwet van 1840 was eene te getrouwe kopie van de vorige, en het beginsel eener provinciale regeering had nog te weinig wortel geschoten, dan dat men in dit opzicht verandering had kunnen verwachten. »Het provinciewezen," schreef de commissie van 17 Maart 1848, »was tot dusver zonder publiek leven." Het voorstel der negen mannen in 1844 bereidde den weg, dien de Grondwet van 1848 zou inslaan. Mocht al het hoofdbeginsel geen verandering ondergaan hebben, werden ook nu »de Provinciale Staten bij hunne zelfstandigheid, bij hunne wetgevende macht en bij hun huishoudelijk bestuur, zoowel als bij hunne betrekking tot de uitvoerende macht bewaard" [2]), het hoofdstuk, dat het gewestelijk en plaatselijk bestuur regelde, was zoo omgewerkt, de grondslagen, waarop die besturen zouden rusten, waren zoo verbeterd en gezuiverd, dat het verschil in het oog vallende is. Vooral in twee opzichten munt de regeling van deze aangelegenheid in de gewijzigde Grondwet boven die van hare voorgangsters uit; eensdeels is de wijze van samenstelling der Provinciale Staten en van de verkiezing der leden meer in overeenstemming gebracht met het geheele stelsel der Grondwet, en anderdeels is de uitwerking der algemeene regelen aan eene bijzondere wet overgelaten, waardoor de toepassing van het beginsel, ten opzichte van de provinciale vertegenwoordiging gevolgd, minder dan vroeger gevaar loopt, door eenen alles beheerschenden centralisatiegeest verijdeld te worden.

Reeds in het verslag van de commissie van 17 Maart 1848 was te recht opgemerkt: »nevens eene wetgevende macht, die hare roeping kent en vervult, behoeft ons land de eenheid en kracht

---

[1]) Zie het Bijv. t. h. Stbl. (ed. D'ENGELBRONNER), III, 5.

[2]) Memorie van toelichting.

van een monarchaal bestuur in de algemeene aangelegenheden, gepaard met die zelfregeering der provinciën en gemeenten, welke zonder de orde van het staatslichaam te storen, het door vrije ontwikkeling zijner deelen versterkt. De belangstelling van den ingezeten in de plaats en het gewest zijner inwoning, op werkelijk deelgenootschap in de huishouding gegrond, geeft aan het staatswezen eene stevigheid en zwaarte, die menige waggeling en menigen storm te boven doen komen'' [1]). Daarom wilde men aan het hoofd der provincie eene wezenlijke vertegenwoordiging der ingezetenen brengen, die de inwendige huishouding onder behoorlijk toezicht zelfstandig zou kunnen regelen en besturen, terwijl zij tevens in algemeene belangen geschikte werktuigen konden zijn van het rijksbestuur [2]). Uit dit oogpunt beschouwd maken de Provinciale Staten een staatkundig lichaam uit, dat zijne eigenaardige rechten bezit en uitoefent, een gezag in de provincie, dat wetgevend en besturend optreedt.

Behalve als gewestelijke vertegenwoordiging nemen de Provinciale Staten ook hunne plaats in als onderdeelen van het algemeen rijksgezag. Deze hoedanigheid en het gestadig toezicht van de zijde der hooge regeering houden den band, die hen met het geheel vereenigt, levendig. Hunne zelfstandigheid blijft desniettemin geëerbiedigd, maar loopt geen gevaar tot eene onafhankelijkheid over te slaan, welke de provincie tot een op zich zelf staand republiekje zou maken.

Wat het grondgebied der provincie betreft, zijne grenzen zijn, zoo als wij boven reeds aanteekenden, bij de wet bepaald. Alleen de wet kan haar veranderen, alleen de wet kan provinciën of gedeelten van provinciën vereenigen en splitsen [3]). Zijn voor vereeniging en splitsing van gemeenten regelen voorgeschreven, zij ontbreken voor de provinciën. Daar zal dus de wetgever zonder voorbereidende maatregelen tot de vereeniging of splitsing kunnen

---

[1]) Zie het verslag der commissie van 17 Maart 1848, blz. 36.

[2]) Ibid. blz. 54.

[3]) Art. 2 Grondwet: »*De wet kan provinciën ... vereenigen en splitsen.* »*De grenzen van ... de provincie ... kunnen door de wet worden veranderd.*»

overgaan. In één geval echter kan de verandering van grenzen eener provincie, met inachtneming der bovengenoemde bepalingen voor vereeniging van gemeenten voorgeschreven, plaats vinden, wanneer nl. twee gemeenten, die in verschillende provinciën gelegen zijn, tot ééne worden vereenigd; want door die vereeniging worden de grenzen verlegd; daar het onmogelijk is, dat ééne en dezelfde gemeente tot twee provinciën behoort. In zulk een geval wordt door de Gedeputeerde Staten der beide provinciën, of liever door eene commissie uit hun college, het ontwerp van vereeniging gereed gemaakt.

De Grondwet heeft zich bepaald tot het aangeven van de hoofdbeginselen, waarop het stelsel van het provinciaal bestuur zou rusten [1]); zij laat de uitwerking er van over aan eene bijzondere wet [2]), op welker spoedige indiening art. 5 der add. art. aangedrongen heeft. Aan dit voorschrift heeft dan ook de wet van 6 Juli 1850 (Stbl. n°. 39), *op de samenstelling en macht der Provinciale Staten* voldaan.

---

§ 1. Samenstelling der Provinciale Staten.

Volgens de Grondwetten van 1815 en 1840 werden in de Provinciale Staten drie standen vertegenwoordigd, nl. die der edelen of ridderschap, die der steden, en eindelijk de landelijke stand [3]). De reglementen betrekkelijk de samenstelling der Staten van de provinciën werden voor iedere provincie bij een bijzonder koninklijk besluit vastgesteld. Voor zoover de leden vertegenwoordigers waren der steden, werden zij door de stedelijke gemeenteraden benoemd; de vertegenwoordigers van den landelijken stand werden door kiezers in districten gekozen; de ridderschap benoemde uit haar midden de leden die haren stand moesten vertegenwoordigen [4]).

---

[1]) Art. 123—137 Grondwet.

[2]) Art. 135. »*De wijze waarop het gezag en de macht, aan de Provinciale Staten opgedragen, worden uitgeoefend, wordt door de wet geregeld.*

[3]) Art. 129 Grondwet 1815, en art. 127 Grondwet 1840.

[4]) Zie bv. voor de Staten van Holland het Kon. Besluit van 30 Mei 1825 Bijv. t. h. Stbl. (ed. D'ENGELBRONNER II, blz. 337).

De gewijzigde Grondwet week hiervan af. Is het waar dat staatsburgerschap beginnen moet bij een werkzaam plaatselijk burgerschap [1]), dan is het duidelijk, dat eene vertegenwoordiging van zekere standen voortaan niet meer mogelijk was. Aan de wijze van samenstelling der Provinciale Staten was dan ook de weinige belangstelling der ingezetenen in de behandeling zelfs van de dagelijksche aangelegenheden van de plaats hunner inwoning toe te schrijven. Van daar dan ook, dat in de tegenwoordige Grondwet geen sprake meer is van eene representatie van standen, en dat in de provinciale wet gezegd wordt: »de Provinciale Staten vertegenwoordigen de geheele provincie" [2]).

De tegenwoordige leden der Provinciale Staten worden door dezelfde kiezers gekozen als die der Tweede Kamer [3]); ook voor dezen zijn Nederlanderschap en het volle bezit van burgerlijke en burgerschapsrechten vereischten. Slechts in enkele opzichten is er verschil in de vereischten voor het lidmaatschap; immers terwijl voor de leden der Tweede Kamer de dertigjarige leeftijd wordt gevorderd, en zij geen ingezetenen behoeven te zijn, is voor het lidmaatschap der Provinciale Staten de vijf en twintigjarige leeftijd voldoende, en is het noodig, ingezeten te zijn der provincie [4]). Eindelijk brengt eene benoeming tot een bezoldigd staatsambt geene aftreding mede.

Even als voor elke andere vertegenwoordiging is ook voor de

---

[1]) Verslag der commissie van 17 Maart 1848, bl. 54.

[2]) Art. 92 prov. wet. [3]) Art. 1 kieswet.

[4]) Art. 17. prov. wet. Volgens dit artikel is het voldoende, dat men de bovengenoemde vereischten bezit, op het oogenblik dat men het lidmaatschap *aanvaardt*. De wet zegt: »*Leden* der Staten kunnen alleen zijn" enz. Volgens art. 77 Grondw. wordt voor de leden der Tweede Kamer gevorderd, dat zij reeds bij de *verkiezing* de voorgeschrevene vereischten bezitten: »Om tot lid der Tweede Kamer *verkiesbaar* te zijn, wordt alleen vereischt," enz. Het gevolg hiervan dus is, dat niemand tot lid der Provinciale Staten zou kunnen gekozen worden, die bijv. nog niet den gevorderden ouderdom heeft, of nog niet volgens de wet ingezeten is der provincie, zoo hij maar dien ouderdom bereikt heeft, en volgens de wet ingezeten is, op het oogenblik, dat hij zijne geloofsbrieven overlegt en zitting neemt.

Provinciale Staten periodieke aftreding voorgeschreven. De tijd van zitting is op zes jaren bepaald; de helft treedt om de drie jaren op den eersten Dinsdag in Juli af, terwijl het beginsel gehuldigd is van herkiesbaarheid [1]). De verkiezing heeft op den tweeden Dinsdag in Mei plaats.

Volgens de Grondwet zijn slechts twee betrekkingen onvereenigbaar met het lidmaatschap, nl. die van lid der Eerste Kamer en van de Staten eener andere provincie [2]). Krachtens de provinciale wet echter wordt de onvereenigbaarheid nog verder uitgestrekt, nl. tot de betrekking van minister, commissaris des Konings, griffier der Staten, provinciale ambtenaren, en eindelijk tot bedienaren van den godsdienst en geestelijken [3]).

Volgens de gemeentewet kunnen krijgslieden in werkelijken dienst geen leden van den gemeenteraad zijn, terwijl de Grondwet voorschrijft dat krijgslieden, tot leden van de Staten-Generaal benoemd wordende, nonactief worden. De provinciale wet spreekt deze onvereenigbaarheid niet uit, hetgeen aan een verzuim moet worden toegeschreven, omdat dezelfde redenen als in de gemeentewet daarvoor gelden.

Terwijl bloedverwantschap en zwagerschap in de Staten-Generaal geene reden tot uitsluiting geven, zijn zij in de Provinciale Staten, in *den eersten graad* verboden, zoodat de vader en de zoon, de schoonvader en de schoonzoon niet te gelijk zitting kunnen hebben [4]). In tegenstelling van den regel van het burgerlijk recht, dat door de ontbinding van het huwelijk door den dood de zwagerschap niet opgeheven wordt [5]), geldt in de provinciale zoowel als in de gemeentewet de regel, dat zwagerschap ophoudt te bestaan door het overlijden der vrouw, die haar veroorzaakte [6]).

---

[1]) Art. 123. »*De leden der Provinciale Staten worden voor zes jaren onmiddellijk door de ingezetenen, bezittende de vereischten in art.* 76 *vermeld, naar de bepalingen der wet gekozen. — De helft treedt om de drie jaren af.*" — Zie ook art. 24 prov. wet.

[2]) Art. 124. »*Niemand kan tegelijk zijn lid der Eerste Kamer van de Staten-Generaal en lid der Staten eener provincie, noch ook lid der Staten van meer dan eene provincie.*"

[3] Art. 21 prov. wet.

[4]) Art. 20 prov. wet.

[5] Art. 352 burg. wetb.

[6]) Art. 20 4de lid prov. wet.

Ontstaat zwagerschap gedurende den tijd, dat iemand zitting heeft dan behoeft hij niet af te treden; terwijl, wanneer zij, die elkander in den verboden graad van bloedverwantschap bestaan, tegelijk voor dezelfde Provinciale Staten gekozen worden, de oudste in jaren voor den benoemde gehouden moet worden [1]).

De leden der Provinciale Staten genieten geene bezoldiging. Zij, die niet woonachtig zijn, ter plaatse, waar de vergadering gehouden wordt, ontvangen echter vergoeding van reis- en verblijfkosten, die bij de wet van 3 Mei 1851 (Stbl. n°. 50) bepaald zijn, voor de reiskosten op *f* 0.60 per uur, en voor de verblijfkosten op *f* 30 voor de gewone en op *f* 6 voor de buitengewone vergaderingen, met dien verstande, dat zij, die minder dan de helft der zittingen van de vergadering bijwonen, daarop geene aanspraak hebben.

Het getal leden verschilt naarmate van de meerdere of mindere volkrijkheid der provinciën. De staten van Noord- en Zuid-Holland zijn de talrijkste; deze tellen 80, gene 72 leden. Dan volgen die van Noord-Brabant met 64; van Gelderland met 62; van Friesland met 50; van Overijsel met 47; van Groningen en van Limburg ieder met 45; van Zeeland met 42; van Utrecht met 41, en eindelijk van Drente met 35 leden [2]). Men is tot deze cijfers door eene zeer eenvoudige berekening gekomen. Immers men stelde een maximum van 80 leden voor de meest bevolkte provincie (Zuid-Holland) en een minimum van 35 leden voor het minst bevolkte gewest (Drente). Nu trok men van het cijfer der bevolking van Zuid-Holland – toenmaals op 562306 zielen berekend, waarvoor 80 leden — dat der Drentsche bevolking — 82739 zielen, waarvoor 35 leden – af. Aldus bekwam men een cijfer van 479567 zielen met 45 leden, of één lid ongeveer op 10657 zielen. Dit nu was de maatstaf, waarnaar het getal leden voor de Staten der verschillende provinciën bepaald werd. Zoo telde bijv. Noord-Holland destijds 475596 inwoners of 392857 boven het cijfer der Drentsche bevolking; het ledental van dat

---

1) Ibid. 2de en 3de lid.

2) Art. 2 prov. wet. De wet van 5 Nov. 1852 (Stbl. No. 197) bepaalt het getal leden voor de verschillende kiesdistricten in iedere provincie.

gewest moest dus 37 boven de 35 (het cijfer der Drentsche staten) zijn = 72 [1]).

Aan het hoofd der provincie staat de Commissaris des Konings, die als voorzitter der Provinciale en Gedeputeerde Staten fungeert, en met de uitvoering van 's Konings bevelen en het toezicht op de verrichtingen der Staten belast is [2]), terwijl hij in zijne provincie rang heeft boven alle andere burgerlijke ambtenaren en officieren bij de land- en de zeemacht.

Onder het Bourgondische en Oostenrijksche Huis stonden aan het hoofd der gewesten — voor zoover deze aan de vorsten uit die huizen onderworpen waren — *Stadhouders*, om ze namens den Landsheer te besturen. Gedurende de Republiek der Vereenigde Nederlanden werd de Stadhouder het Eminent Hoofd van den Staat genoemd; dit belette echter niet, dat hij aanvankelijk zijne commissie van de Gewestelijke Staten ontving. Bij de verheffing van WILLEM III tot deze waardigheid werd zij in de mannelijke, en later in 1746 ook in de vrouwelijke linie erflijk verklaard. Onder de regeering van Koning LODEWIJK had men *Landdrosten* met ten minste zes assessoren — alleen Drente had er vier. Onder de Fransche overheersching waren *Prefecten* aan het hoofd van ieder departement gesteld. Na de restauratie tot aan de Grondwetsherziening in 1848 bekwamen zij den titel van *Gouverneurs* [3]). Thans heeten zij volgens het voorschrift der Grondwet *Commissarissen des Konings.*

Deze betrekking is onvereenigbaar met het lidmaatschap der Staten [4]), met dat der Staten-Generaal [5]), en eindelijk met elke

---

[1]) Zie BOISSEVAIN, *Aanteek. op de prov. wet.*

[2]) Art. 137. »*De Koning stelt in alle provinciën commissarissen aan, met de uitvoering zijner bevelen en met het toezicht op de verrichtingen der Staten belast. — Deze commissarissen zitten vóor in de vergadering der Staten en in die der Gedeputeerde Staten,*" enz.

[3]) In de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 wordt gezegd, dat de Koning commissarissen zal aanstellen, »onder zulke benaming als hij goedvindt."

[4]) Art. 21 prov. wet.

[5]) Art. 91. »*De leden der Staten-Generaal kunnen niet te gelijk zijn .... commissaris des Konings in de provincie ....*»

andere provinciale of gemeentelijke bediening, of met het lidmaatschap van een waterschapsbestuur [1]). Verder mag er geen bloedverwantschap of zwagerschap in den eersten of tweeden graad bestaan tusschen hem en den griffier, en zelfs niet in den derden graad met de Gedeputeerde Staten [2]).

Zijn werkkring en zijne bevoegdheid worden zoo in de provinciale wet [3]) als in zijne instructie, vastgesteld bij kon. besluit van 27 Sept. 1850 (Stbl. nº. 62), omschreven. Door de eerste wordt zijne betrekking tot het provinciaal-, door de laatste tot het algemeen bestuur, als uitvoerder der koninklijke bevelen, bepaald.

In zooverre wijkt de bevoegdheid van de Provinciale Staten af van die der Staten-Generaal, dat dezen telken jare eene voordracht opmaken voor de betrekking van voorzitter, genen daartoe geen recht hebben, en verplicht zijn den Commissaris des Konings in de provincie als zoodanig te erkennen. Als voorzitter der Provinciale Staten heeft de Commissaris des Konings de leiding van de vergadering der Staten, waar hij met of zonder medewerking der Gedeputeerde Staten voorstellen indient [4]). In die vergadering brengt hij echter slechts eene adviseerende stem uit. Alleen in het college van Gedeputeerde Staten heeft hij eene beslissende stem [5]). Alle besluiten, zoo van Provinciale als van Gedeputeerde Staten, worden door hem onderteekend, terwijl ook alle stukken, die aan beide genoemde lichamen zijn gericht, door hem geopend worden. Over het algemeen is hij, te gelijk met de Gedeputeerde Staten belast met de uitvoering van alle besluiten en beslissingen van de Provinciale Staten [6]), en moet hij tevens waken, dat er geene besluiten genomen worden, die in strijd zijn met de rijkswetten,

---

[1]) Art. 18 van de instructie voor den Commissaris des Konings van 27 Sept. 1850 (Stbl. no. 62).

[2]) Art. 38 en 51 prov. wet. [3]) Artt. 28—35 ibid.

[4]) Zie kon. besluit van 7 Sept. 1866 (Stbl. no. 122), waarbij is uitgemaakt, dat de commissaris des Konings de bevoegdheid heeft, om zonder medewerking van Gedeputeerde Staten een voorstel bij Provinciale Staten in te dienen.

[5]) Art. 137, 2de lid. »*Deze commissarissen.... hebben stem in het laatstgenoemde collegie* (gedeputeerde staten).

[6]) Art. 32, 1ste lid prov. wet.

en heeft hij de bevoegdheid de uitvoering daarvan te weigeren. Hiervan moeten echter de Provinciale of Gedeputeerde Staten onmiddellijk, althans binnen vier en twintig uren, kennis bekomen [1]), terwijl het tevens in den aard der zaak ligt, dat hij ook aan de hooge regeering bericht moet geven van het gebruik dat hij van deze bevoegdheid heeft gemaakt. Eerst dan, wanneer binnen dertig dagen na de bovengenoemde kennisgeving aan de Staten, geene schorsing of vernietiging van het besluit, waarop hij de hoogere beslissing heeft ingeroepen, gevolgd is (tenzij deze termijn door den Koning verlengd wordt) kan hij de tenuitvoerlegging niet verder tegengaan [2]).

Bij zijne instructie hebben wij evenzeer te onderscheiden, wat hem als rijks-ambtenaar, of wel als het hoofd der provincie te doen staat. In zijne laatstgenoemde hoedanigheid oefent hij niet alleen toezicht uit over de provinciale belangen, maar ook over die der verschillende gemeenten in zijn gewest, terwijl hij bovendien den minister adviseert omtrent alle zaken, die met de belangen van zijn gewest in betrekking staan. Als rijks-ambtenaar dient hij ook den anderen departementen van algemeen bestuur van raad en bericht; houdt hij toezicht op de in de provincie aanwezige rijks-ambtenaren en op de richtige uitoefening hunner betrekking; brengt hij alle verkeerde handelingen ter kennis van het departement, onder welks ressort de ambtenaar behoort; draagt hij personen voor ter vervulling van vacante burgemeesters- of andere gemeentelijke betrekkingen, die door den Koning worden benoemd, zorgt hij voor de openbare orde binnen zijne provincie, en geeft de daartoe noodige bevelen.

Naast den Commissaris des Konings staat de griffier, wiens werkzaamheden eensdeels door de provinciale wet, anderdeels door eene instructie, hem door de Provinciale Staten gegeven, worden omschreven. Even als de Staten-Generaal zelven hunnen griffier benoemen, zoo wordt ook de griffier der Provinciale Staten door dezen aangesteld. Hier wordt echter, met afwijking van hetgeen ginds plaats heeft, eene voordracht van drie personen door Gedeputeerde Staten opgemaakt, waaruit de keuze gedaan moet worden [3]). Behalve de gewone vereischten van Nederlanderschap

[1]) Art. 32, 2de en 3de lid. [2]) Ibidem. [3]) Art. 36 ibid.

en het volle genot van burgerlijke en burgerschapsrechten, moet men den ouderdom van vijf en twintig jaren hebben bereikt, om tot griffier te worden benoemd, en is bloedverwantschap of zwagerschap in den eersten en tweeden graad met den Commissaris des Konings of de Gedeputeerde Staten een beletsel voor de benoeming. Voor het overige is het ambt zelf onvereenigbaar met eenige andere lands- of provinciale bediening, bij een waterschapsbestuur in de provincie, en met de betrekking van hoogleeraar, lector, onderwijzer, advocaat, procureur of notaris [1]).

De werkkring van den griffier wordt door de provinciale wet omschreven: «de griffier is den Commissaris des Konings en den Gedeputeerden Staten in alles, wat het hun bij deze wet opgedragen bestuur aangaat, behulpzaam» [2]). Daar echter de Commissaris des Konings ook met andere buiten de provinciale wet gelegene werkzaamheden belast is, rees de vraag, of het voorschrift, betrekkelijk den kring van de bevoegdheid des griffiers, niet verder gaat dan eene medewerking voor provinciale belangen? Het was dus noodig hierin te voorzien door bijzondere instructiën, die een conflict uit eene woordelijke opvatting van art. 41 te verwachten, zouden voorkomen.

De Grondwet laat het aan de provinciale wet over, te bepalen, hoevele vergaderingen van de Staten jaarlijks plaats zullen vinden [3]). Deze schrijft twee vergaderingen voor, de eene in den zomer, de andere in het najaar. Ook hier kan, evenmin als bij de Staten-Generaal, willekeur plaats vinden. De Provinciale Staten komen zonder voorafgaande oproeping op den eersten Dinsdag in Juli en op den eersten Dinsdag in November bijeen [4]). Hunne vergaderingen worden in de hoofdsteden — waar ook de zetel van het provinciaal gouvernement is — gehouden [5]). Ieder dezer vergade-

---

[1]) Art. 47 en 39 prov. wet. [2]) Art. 41 ibid.

[3]) Art. 126, 1ste lid. »*De staten vergaderen zoo dikwerf in het jaar als de wet bepaalt, en bovendien wanneer zij door den Koning buitengewoon worden opgeroepen.*

[4]) Artt. 64 en 65, 1ste lid, prov. wet.

[5]) Art. 63, 1ste lid, ibid. In buitengewone gevallen kan de Koning eene andere plaats aanwijzen; zie art. 63, 2de lid, ibid.

ringen duurt ten minste veertien dagen, tenzij de Staten het tegendeel bepalen [1]). De Commissaris des Konings kan niet willekeurig de vergadering sluiten. Evenmin als de Staten-Generaal kunnen de Provinciale Staten, krachtens het 1ste lid van art. 126 der Grondwet, op eigen gezag buitengewoon vergaderen. Het is de Koning, die hen daartoe oproept. Acht de Commissaris des Konings dus zulk eene zitting noodig, dan behoeft hij daartoe de machtiging des Konings. Die vergaderingen hebben plaats òf tot het doen eener keuze van een lid der Eerste Kamer, òf van Gedeputeerde Staten, òf wel wegens bijzondere omstandigheden. De provinciale wet schrijft voor, dat dan ook geene andere zaken behandeld kunnen worden, dan waarvoor de Staten bijeengeroepen werden [2]). Een ander besluit zou onwettig zijn. De commissiën uit de Staten hebben voor een voortzetting harer werkzaamheden na het sluiten der vergadering de koninklijke machtiging noodig [3]).

Over het algemeen gelden voor de vergaderingen der Provinciale Staten dezelfde beginselen als voor de Staten-Generaal. Zoo is ook hier het beginsel van openbaarheid gehuldigd, en kunnen de deuren gesloten worden, wanneer een tiende der aanwezige leden het verlangt, of de voorzitter het in het belang der zaak noodig oordeelt [4]). Eveneens is het aan de Provinciale Staten niet geoorloofd ruggespraak met hunne kiezers te houden, terwijl ook dezelfde regelen voor de wettigheid van een besluit en voor de wijze van stemmen hier toepasselijk zijn [5]).

In één opzicht wordt echter met betrekking tot dit punt afgeweken van de voorschriften voor de Staten-Generaal, namelijk, dat het aan de leden der Provinciale Staten uitdrukkelijk verboden is mede te stemmen over zaken, welke hunne echtgenooten of bloed-

---

[1]) Art. 65, 2de lid, ibid. [2]) Art. 66 ibid. [3]) Art. 95, 3de lid, ibid.

[4]) Art. 126, 2de lid. »*De vergaderingen zijn openbaar, met hetzelfde voorbehoud als ten aanzien van de vergaderingen der Kamers van de Staten-Generaal is bepaald in art.* 96». Zie verder art. 69 prov. wet.

[5]) Art. 127. »*De leden der Staten stemmen elk volgens eed en geweten, zonder last of ruggespraak met hen, die benoemen*».

Art. 128. »*Omtrent het beraadslagen en stemmen gelden de regels in art.* 100, 101 *en* 102 *ten aanzien van de Kamers der Staten-Generaal voorgeschreven.*» Vergelijk artt. 72, 76 en 77 prov. wet.

en aanverwanten tot den derden graad ingesloten persoonlijk aangaan, of waarin zij als gelastigden zijn betrokken [1]. Ook zij leggen bij het zittingnemen eenen eed af van getrouwheid aan de Grondwet en aan de wetten des rijks, en zij zijn tevens verplicht den zuiveringseed te zweren [2]. Voor het overige zijn ook zij niet vervolgbaar wegens de door hen in de vergadering geuite meeninningen [3].

De Staten-vergadering onderzoekt zelve de geloofsbrieven der nieuw ingekomen leden en beslist de geschillen die daarover, of over de verkiezing mochten oprijzen [4]. De leden hebben het recht van initiatief en van amendement. Het reglement van orde voor de vergadering wordt door de Staten vastgesteld, doch onder goedkeuring des Konings [5]. Volgens art. 134 der Grondwet kunnen de Provinciale Staten niet alleen de belangen van hunne provinciën, maar ook van de ingezetenen bij den Koning en bij de Staten-Generaal voorstaan. Daardoor is aan de Staten een zeer belangrijk recht gewaarborgd. Door middel eener petitie kunnen zij zich tot de Regeering of de Kamers richten naar aanleiding van elk onderwerp bij wiens regeling in bepaalden zin de Staten het belang der provincie als geheel, of dat van hare inwoners, betrokken achten.

§ 2. Roeping en bevoegdheid der Provinciale Staten.

De roeping der Provinciale Staten is vierderlei.

I. Zij vertegenwoordigen de belangen van het gewest, waartoe

---

[1]) Art. 73 prov. wet.

[2]) Art. 125. »*De leden der Provinciale Staten leggen bij het aanvaarden hunner betrekking, ieder op de wijze zijner godsdienstige overtuiging, den volgenden eed of belofte af:*

»»*Ik zweer (beloof) trouw aan de Grondwet en aan de wetten des rijks — Zoo waarlijk helpe mij God Almachtig! (Dat beloof ik).*»»

»*Zij worden tot dien eed (belofte) toegelaten, na alvorens te hebben afgelegd den eed (verklaring en belofte) van zuivering, hierboven in art.* 83 *voor de leden der Staten-Generaal bepaald.*

[3]) Art. 74 prov. wet. [4]) Art. 70 ibid. [5]) Art. 84 ibid.

zij behooren [1]). In deze hoedanigheid bezitten zij de wetgevende macht, die zich over alle onderwerpen van zuiver provinciaal belang uitstrekt. De door de Staten vastgestelde reglementen of verordeningen hebben dezelfde verbindende kracht in de provincie, als de wetten door den algemeenen wetgever tot stand gebracht in het geheele Rijk. De Provinciale Staten zijn derhalve de wetgevers voor de provinciën. Er moet evenwel worden voorkomen dat de door hen gemaakte regelingen, hetzij indruischen tegen hetgeen door de Rijks-wetgevende macht of den Koning is vastgesteld, hetzij betrekking hebben op onderwerpen, niet uitsluitend van provinciaal belang. Van daar het voorschrift der Grondwet [2]) dat eene provinciale verordening niet in werking kan treden tenzij de Koning haar heeft goedgekeurd. Als vertegenwoordiger van de eenheid zorgt derhalve de Koning dat de zelfstandige onderdeelen de grenzen hunner macht steeds voor oogen houden. Waar dit niet geschiedt, oefent hij het recht van *veto* uit, d. i. weigert hij zijne goedkeuring. De Koning treedt dus ook dan niet op als deel der provinciale wetgevende macht.

Hij kan geen ontwerp van provinciale verordeningen aanbieden, m. a. w. hij kan niet, even als bij de Staten-Generaal, gebruik maken van het recht van initiatief. Hij heeft zich te bepalen tot het goed- of afkeuren der door de Staten vastgestelde verordeningen. Ook met betrekking tot dit punt mag geen willekeur heerschen, in dier voege, dat hij het in zijne macht zou hebben de verordening buiten werking te houden, door het onbeslist te laten of zij zijne goedkeuring al dan niet wegdraagt. Hierin voorziet de wet. De Koning moet zich binnen twee maanden na de dagteekening van de vaststelling der verordening verklaren, tenzij hij de beslissing wegens de eene of andere omstandigheid verdaagt, maar in dit geval moet het daartoe strekkende besluit, eveneens binnen twee maanden na de vaststelling der verordening te nemen, met

---

[1]) Art. 131, 1ste lid. »*Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet overgelaten.*»

[2]) Art. 131, 2de lid. »*Behoudens de voorschriften in art.* 129, *moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij* (de Staten) *voor het provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen.*

redenen omkleed zijn [1]). Verder heeft hij niet de bevoegdheid de verordening voor een gedeelte goed, en voor een ander gedeelte af te keuren — hetgeen een soort van door den Koning uit te oefenen recht van amendement zou zijn, dat door de wet wordt gewraakt — hij kan zijne goed- of afkeuring alleen verleenen aan de verordening in haar geheel, zooals zij door de Staten is vastgesteld [2]).

De provinciale wetgever is vooreerst verplicht zich uitsluitend te bepalen bij provinciale belangen [3]). Hij mag zich niet inlaten met onderwerpen van algemeen rijksbelang, evenmin als de algemeene wetgever provinciale belangen mag regelen. Voor het geval echter, dat de algemeene wetgever op het terrein van den provincialen wetgever treedt, m. a. w. wanneer de wet of een maatregel van inwendig bestuur onderwerpen regelt, welke ook door eene provinciale verordening zijn behandeld, is het middel om eene botsing tusschen provinciale verordeningen en algemeene wetten te vermijden, dit: dat de eerstgenoemden van rechtswege ophouden te gelden, omdat hier het mindere voor het meerdere wijken moet [4]). Maar men lette daarop, dat alleen die *bepalingen* van de provinciale reglementen en verordeningen ophouden van kracht te zijn, waarmede de Staten op het gebied van de wet of van een maatregel van inwendig bestuur zijn getreden, terwijl de overige bepalingen, welke daaraan vreemd zijn gebleven, van kracht blijven.

Op deze wijze wordt gehandeld met verordeningen, welke dezelfde onderwerpen regelen, die door den algemeenen wetgever zijn behandeld. Een ander voorschrift voor den provincialen wetgever is, dat zijne verordeningen en reglementen niet *in strijd* mogen zijn met de wet of het algemeen belang. Is de verordening nog in staat van wijzen, d. i. heeft de Koning er zijne goedkeuring nog niet aan verleend, dan kan het in werking treden der verordening voorkomen worden, wanneer de Koning van zijne bevoegdheid gebruik maakt, om haar zijne goedkeuring te onthouden. Intusschen kan het ook hier gebeuren, dat de algemeene wetgever, nadat eene provinciale verordening door den Koning bekrachtigd is, onderwer-

---

1) Art. 98 prov. wet. 2) Art. 99 ibid. 3) Art. 141 ibid.
4) Art. 142 ibid.

pen regelt, waardoor deze in strijd geraakt met de wet. Ook hierin voorziet de provinciale wet: «de door de Staten vastgestelde en door den Koning goedgekeurde provinciale reglementen en verordeningen kunnen, zoo zij met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, door *eene wet*, die tevens de gevolgen regelt, worden geschorst of vernietigd.» [1])

Voor het overige hebben de Provinciale Staten de vrije regeling der huishoudelijke belangen van hunne provincie. Ook geldt hierbij dezelfde regel, als bij hunne verordeningen, dat geen hunner besluiten in strijd mag zijn met de wet of het algemeen belang, en het behoort tot de macht des Konings, als bekleed met het uitvoerend gezag, om zulke besluiten te schorsen of te vernietigen [2]). Maar opdat ook hier geen willekeur heersche schrijft de provinciale wet voor, op welke wijze de vernietiging of schorsing moet geschieden, nl. »bij een met redenen omkleed in het staatsblad te plaatsen besluit, dat, ingeval van schorsing, den duur hiervan bepaalt'' [3]). Verder schrijft de wet op den Raad van State voor, dat in zake van vernietiging van provinciale besluiten, dit staatslichaam gehoord *moet* worden [4]). Door de laatste bepaling wordt een waarborg gegeven, dat bij zulke in de autonomie der gewestelijke besturen grijpende maatregelen de grondwettelijke voorlichting niet ontbroken heeft; door de eerste wordt 's Konings besluit aan de openbare kritiek overgegeven.

Ofschoon de Grondwet slechts van 's Konings *vermogen* tot vernietiging of schorsing gewaagt, zal aan dat woord niet de beperkte beteekenis gegeven mogen worden, alsof hij die vernietiging of schorsing zou kunnen nalaten, als hij dit verkoos. De regel is: er *mag* geen strijd bestaan tusschen een provinciaal besluit en de algemeene wet of het algemeen belang; waar deze strijd bestaat, is de Koning *verplicht* hem te doen ophouden.

Terwijl de gemeentewet aan den gemeenteraad de bevoegdheid

---

[1]) Art. 167.

[2]) Art. 133. »*De Koning heeft het vermogen, de besluiten der Staten, die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, te schorsen of te vernietigen. De wet regelt de gevolgen.*»

[3]) Art. 169 prov. wet. [4]) Zie boven blz. 133.

geeft strafbepalingen te bedreigen tegen de overtreding zijner verordeningen heeft de provinciale wet die bevoegdheid niet gegeven aan de Provinciale Staten ten opzichte hunner verordeningen. Men heeft daarbij het oog gehad op de wet van 6 Maart 1818 (Stbl. N°. 12), waarbij voorgeschreven wordt, dat de provinciale reglementen en verordeningen geen zwaardere straffen mogen bedreigen, dan die van eene geldboete van hoogstens *f* 75 en eene gevangenisstraf van ten hoogste zeven dagen afzonderlijk of te zamen. Volgens deze wet zijn dus de Provinciale Staten bevoegd strafbepalingen op de overtreding hunner verordeningen vast te stellen. [1]). De wet van 6 Maart 1818 (Stbl. n°. 12) is wat betreft de provinciale verordeningen herzien door die van 25 Mei 1880 (Stbl. n°. 86). De straffen zijn dezelfde gebleven, doch aangevuld met de bevoegdheid tot verbeurdverklaring der aan den veroordeelde toebehoorende voorwerpen, door middel der overtreding verkregen of waarmede de overtreding is gepleegd. Er is nu evenwel uitdrukkelijk verklaard dat de Staten alleen dan met de genoemde straffen kunnen bedreigen, voorzoover daarin niet reeds bij eene wet of een algemeenen maatregel van inwendig bestuur is voorzien.

Eindelijk maken wij hier nog melding van een stellig verbod der Grondwet; »zij, d. i. de Staten, zorgen," zegt het laatste lid van art 131, »dat de doorvoer en uitvoer naar en de invoer uit andere provinciën geene belemmering ondergaan. Hier toch geldt het een algemeen en niet een uitsluitend provinciaal belang, en de vrees, dat de Staten van deze of gene provincie, de denkbeelden, die met de beginselen van vrijen handel in strijd zijn, in toepassing zouden willen brengen, heeft deze zoo milde bepaling reeds in al de Grondwetten van 1814 af doen opnemen, waaruit ze in die van 1848 is overgenomen.

Het recht tot regeling van de provinciale huishouding brengt verder het recht mede om belastingen te heffen tot dekking der

---

[1]) Ofschoon de wet van 6 Maart 1818 hetzelfde bepaalt ten opzichte van de gemeenteverordeningen, heeft deze niet belet, dat in de gemeentewet van 1851 van de bevoegdheid om strafbepalingen vast te stellen uitdrukkelijk gewag wordt gemaakt (zie art. 161 gem.w.)

huishoudelijke behoeften. Hier ondervinden de Staten evenwel niet alleen het toezicht der regeering, maar tevens dat van den algemeenen wetgever. De heffing dier belastingen kan niet geschieden, dan nadat de Koning er zijne goedkeuring aan gehecht en de wetgevende macht haar bekrachtigd heeft; zoo is de eisch der Grondwet [1]). De provinciale wet heeft dit beginsel nader uitgewerkt; het ontwerp der wet, die de bekrachtiging inhoudt, moet vooreerst de »enkel provinciale en huishoudelijke behoeften,» tot welker dekking die belasting dienen moet, aanwijzen; en ten andere de »reglementaire voorschriften, naar welke zij zal worden geheven,» aanhalen. Is het noodig de voorschriften betrekkelijk de invordering te wijzigen, dan mag de belasting niet geheven worden, dan nadat zij opnieuw door de wet bekrachtigd is [2]). Verder verbiedt de provinciale wet het heffen van accijnzen als eene provinciale belasting [3]). Daarin toch ligt »eene aanleiding tot gedurige opvoering der belasting. De verhooging kan op nauwlijks merkbare wijze plaats vinden en aanzienlijk worden opgevoerd eer over haren druk wordt geklaagd. Eén zoo gemakkelijk middel ter verhooging van inkomsten kan niet anders dan tot vermeerdering van uitgaven aanzetten. Waar dus eene inkrimping der provinciale uitgaven wordt beoogd, is het geraden, alles, wat tot opvoering dier uitgaven brengen kan, zooveel mogelijk te voorkomen» [4]). Voor het overige zijn de provinciale belastingen onderworpen aan de regelen en perken, door de wet betreffende de algemeene belastingen gesteld [5]).

De voornaamste belastingen, welke door de provincie worden geheven, zijn opcenten op de hoofdsom der rijksbelasting op de gebouwde en ongebouwde eigendommen en op het personeel, verder eenige heffingen op het gebruik van provinciale wegen, werken en inrichtingen [6]). Is de heffing van provinciale belastingen èn aan

---

[1]) Art. 122, 3de lid. »*Provinciale belastingen tot dekking dezer uitgaven* (nl. enkel provinciale en huishoudelijke) *door de Staten aan den Koning voorgedragen, vereischen bekrachtiging door de wet.*

[2]) Art. 116 prov. wet. [3]) Art. 117 ibid.

[4]) BOSSEVAIN, *Algem. overzicht van de prov. wet*, blz. 50.

[5]) Art. 117 prov. wet.

[6]) De provincie Noord-Brabant heft eene belasting op paarden en

de koninklijke goedkeuring èn aan de bekrachtiging door de wet onderworpen, het aangaan van geldleeningen ten laste der provincie en de besluiten tot het koopen en verkoopen, ruilen en bezwaren der provinciale eigendommen, alsmede het aanvaarden van schenkingen en legaten zijn slechts aan de goedkeuring des Konings onderworpen [1]).

Ten behoeve van het huishoudelijk bestuur der provincie wordt door de Provinciale Staten eene begrooting opgemaakt. Ook hierop moet de goedkeuring des Konings ingeroepen worden [2]), terwijl van haar eveneens geldt, wat reeds boven van de verordeningen gezegd is, dat zij namelijk in haar geheel goedgekeurd of vernietigd moet worden [3]).

Op deze begrooting worden o. a. gebracht de jaarwedden van de ambtenaren die niet ter griffie werkzaam zijn, de kosten van aanleg van wegen en andere werken, het onderhoud van eigendommen, de renten en aflossingen van geldleeningen, de kosten van te voeren gedingen, en die van het provinciale blad en andere ten behoeve der provincie gedrukte stukken. Verder komen daarop nog voor de kosten voor verpleging van onvermogende krankzinnigen [4]), en voorts alle uitgaven welke door bijzondere wetten aan de provincie worden opgelegd. Weigeren de Staten deze laatste uitgaven op hunne huishoudelijke begrooting te brengen, dan geschiedt dit door den Koning. Want de wet moet worden uitgevoerd. Zijn de provinciale uitgaven niet voldoende tot dekking, of weigeren de Staten nieuwe middelen tot dekking aan te wijzen, dan vermindert de Koning, bij een in het staatsblad te plaatsen besluit, de *niet* bij de wet opgelegde uitgaven in zoodanige rede, dat het evenwicht tusschen de provinciale uitgaven en ontvangsten her-

---

andere trekdieren, waarvan de opbrengst haar in staat moet stellen in het onderhoud der provinciale wegen en in den jaarlijkschen afkoop der tolheffing op de Rijks- en andere wegen in de provincie te voorzien. Deze belasting is bekrachtigd bij de wet van 26 April 1876 (Stbl. n°. 81).

[1]) Artt. 131, 132 en 133 prov. wet.

[2]) Art. 129, 2de lid. »*De begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven door de Staten jaarlijks opgemaakt, vereischt 's Konings goedkeuring.*» Vergel. art. 100 prov. wet.

[3]) Art. 110 prov. wet.

[4]) Art. 107 ibid. Zie boven blz. 286.

steld worde. Slechts ééne soort van uitgaven kan door den Koning niet op deze wijze worden getroffen, n.l. de renten der door de provincie aangegane geldleeningen.

II. In nauw verband met het recht, om de gewestelijke belangen te regelen, staat het door de Staten uit te oefenen toezicht op de gemeentebesturen. Evenals de provincie een deel uitmaakt van het geheele land, zijn de gemeenten onderdeelen van de provincie. En evenals de regeling van de huishouding van deze ondergeschikt is aan het staatstoezicht, is die van gene onderworpen aan de contrôle der Staten. Dit is een andere karaktertrek, die hen kenmerkt, dat zij n.l. een staatslichaam zijn, dat op de gemeentelijke huishouding toezicht uitoefent. De Grondwet legt hun alleen op, geschillen tusschen de gemeenten in der minne bij te leggen, en zoo hun dit niet gelukt, en het geschil zelf eene quaestie van bestuur is, het den Koning ter beslissing op te dragen [1]. Zoo het een geschil van bestuur betreft, zegt de Grondwet, is de Koning de hoogste rechter, om daarin te beslissen; voor geschillen van burgerrechtelijken aard moet de beslissing ingeroepen worden van de rechterlijke macht. De provinciale wet gaat verder dan de Grondwet. Volgens haar zijn de besluiten van gemeentebesturen, betreffende de beschikking over hunne eigendommen en andere door de gemeentewet aan te wijzen burgerlijke rechtshandelingen, alsmede de gemeentebegrooting en verantwoording, onderworpen aan de goedkeuring der Staten. Zoo kunnen geene jaar- of gewone markten in de gemeente ingesteld, veranderd of afgeschaft worden, dan met hunne machtiging; zoo oefenen zij ook een voortdurend toezicht uit over de gemeente-verordeningen, die door hen onderzocht, en, zoo zij met het algemeen of provinciaal belang strijdig zijn, aan den Koning ter vernietiging of schorsing voorgedragen worden [2].

---

[1]) Art. 132. »*Zij trachten alle geschillen tusschen gemeentebesturen in der minne te doen bijleggen. Indien zij daarin niet slagen, dragen zij het geval, zoo het een geschil van bestuur betreft, aan den Koning ter beslissing voor.*» Zie ook art. 147 prov. wet.

[2]) Artt. 143—146 prov. wet, en art. 161 hetwelk de in den tekst vermelde werkzaamheden opdraagt aan de Gedeputeerde Staten.

III. Behalve eene provinciale vertegenwoordiging maken de staten een kiescollegie uit, en wel voor de leden van de Eerste Kamer [1]) Deze werkkring is zeker niet een der minst gewichtige, en niet ernstig genoeg kunnen de Staten zich van dezen plicht kwijten. Het ligt in den aard der zaak, dat de keuze, die door hen wordt uitgebracht, in nauw verband zal staan met de staatkundige richting der meerderheid van de leden der Staten. Ook uit dit oogpunt is het van belang te letten wie tot vertegenwoordiger der provinciale belangen worden benoemd.

Wegens het gewicht der zaak heeft de provinciale wet, volgens het voorschrift van art. 87 der kieswet, eenige bepalingen opgenomen, die dit kiesrecht regelen, en die tevens op alle verkiezingen, bijv. van Gedeputeerde Staten, griffier enz., van toepassing zijn [2]). Zij komen hoofdzakelijk hierop neder, dat de stemming geheim is, en met gesloten briefjes geschiedt; dat de meest mogelijke waarborgen genomen worden tegen verwarring, vergissing of bedrog [3]); verder dat niet ten gevolge van eene onthouding aan de stemming door de meerderheid, de minderheid haren candidaat doet zegevieren [4]); en eindelijk worden de gevallen opgenoemd, waarin twee of meer stemmingen plaats moeten vinden.

IV. Hebben wij de Provinciale Staten in een drieledig karakter leeren kennen, thans ontmoeten wij hen in eene vierde hoe-

---

[1]) Art. 78. »*De Eerste Kamer bestaat uit* 39 *leden. . . . Zij worden verkozen door de Provinciale Staten.*» Verg. art. 87 kieswet: »*De leden der Eerste Kamer worden door de Provinciale Staten gekozen, op de door de provinciale wet bepaalde wijze.*»

[2]) Artt. 78—83 prov. wet.

[3]) Er worden namelijk door den voorzitter vier stemopnemers benoemd, die het getal briefjes vergelijken met dat der aanwezige leden. Een hunner leest den inhoud van het briefje overluid voor; een ander overtuigt zich, dat hij zich niet vergist heeft; de beide overigen teekenen den naam op.

[4]) Blanco-briefjes en de zoodanige die niet behoorlijk zijn ingevuld, worden van het getal der uitgebrachte stemmen afgetrokken. Is het getal der behoorlijk ingevulde briefjes niet hooger dan de helft der uitgebrachte stemmen, dan is de geheele stemming nietig. Zie art. 82 prov. wet.

danigheid, nl. als agenten van het uitvoerend gezag [1]). De Grondwet, hen als zoodanig aanwijzende, laat het aan de wet over, om de takken van algemeen binnenlandsch bestuur in hunne provincie, met welker uitvoering zij belast kunnen worden, nader te omschrijven. Zij betreffen het bijzonder bestuur van den waterstaat, de vereeniging en splitsing van gemeenten, het onderwijs, het armbestuur, de nijverheid, en voorts alle wetten, algemeene voorschriften en bevelen, welker uitvoering de Koning hun opdraagt [2]). Weigeren de Staten daartoe hunne medewerking, of zorgen zij niet behoorlijk voor de uitvoering, dan kan de Koning zijnen Commissaris in de provincie machtigen daarin te voorzien. Het daartoe strekkende besluit moet met redenen omkleed in het Staatsblad geplaatst worden [3]).

Wij noemden boven, op het voetspoor van art. 127 der prov. wet, het bijzonder bestuur van den waterstaat. Bij de behandeling der waterschapsbesturen komen wij op dit punt terug. Hier merken wij alleen op, dat deze opdracht een uitvloeisel is van de bepaling der Grondwet, die aan de Provinciale Staten het toezicht opdraagt over alle wateren, bruggen, wegen, waterwerken en waterschappen [4]). Het oppertoezicht daarover behoort krachtens art. 190 der Grondwet den Koning toe. In nauw verband met art. 192 van de Grondwet en de opdracht van art. 127 der prov. wet staat art. 134 dierzelfde wet, waarbij hun de bevoegdheid wordt verleend, provinciale wegen, gebouwen enz. aan te leggen of te verbeteren, onder het toezicht des Konings. Behalve het bovengenoemde toezicht draagt art. 193 der Grondwet hun nog op, dat »over alle verveningen, ontgrondingen, indijkingen, droogmakerijen, mijnwerken en steengroeven binnen hunne pro-

---

[1]) Art. 103. *De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke besluiten, betrekkelijk tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goedvindt hun op te dragen.*

[2]) Artt. 127 en 128 prov. wet. [3]) Art. 129 ibid.

[4]) Art. 192. »*De Provinciale Staten hebben binnen hunne provinciën het toezicht op alle wateren, bruggen, wegen, waterwerken en waterschappen;* . . . .»

vincie," terwijl den koning het recht voorbehouden is, »het *onmiddellijk* toezicht daarover aan anderen op te dragen [1]).

In hunne hoedanigheid van agenten van het rijksgezag maken de Provinciale Staten ook eene begrooting van het provinciaal bestuur, voor zooveel dit betrekking heeft tot het rijksbestuur, welke begrooting aan den Koning wordt voorgedragen, om haar in geval van goedkeuring op de algemeene staatsbegrooting te brengen [2]). In die kosten voorzien dus de provinciale middelen niet; zij worden door het Rijk bestreden. Daaronder worden begrepen: de jaarwedden van den Commissaris des Konings, van de Gedeputeerde Staten, van den griffier en van de ambtenaren der provinciale griffie; de door deze ambtenaren en de leden der Staten te genieten reis- en verblijfkosten; de kosten van verlichting, verwarming en bureau-behoeften der provinciale griffie; het onderhouden en meubileeren der gebouwen, bestemd voor de vergaderingen der Provinciale Staten, alsmede van de griffie en van de woning van den Commissaris des Konings, of wel de huur van dergelijke gebouwen, wanneer zij niet het eigendom zijn van het Rijk [3]).

§ 3. Gedeputeerde Staten.

Daar het niet mogelijk is, dat de Provinciale Staten, die slechts tweemalen in het jaar vergaderen, zich met de dagelijksche leiding of met de uitvoering der zaken belasten, is het noodig, dat uit de Provinciale Staten een collegie worde gekozen, om daarin te voorzien. Dit collegie draagt den naam van *Gedeputeerde Staten* [4]). Het heeft daarenboven zoowel ter uitvoering van rijkswet-

---

[1]) Zie ook art. 136 prov. wet.

[2]) Art. 129 1ste lid. »*De Staten dragen jaarlijks de kosten van hun bestuur, voor zooveel het rijksbestuur is, aan den Koning voor, die ze, in geval van goedkeuring, op de begrooting der staatsbehoeften brengt.*» Vergelijk verder art. 103, 104 en 106 prov. wet.

[3]) Art. 103 prov. wet.

[4]) Art. 136. »*De Staten benoemen uit hun midden een collegie van Gedeputeerde Staten, waaraan, volgens de regels door de wet te stellen, de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken worden opgedragen, en zulks hetzij de Staten zijn vergaderd of niet.*» Vergelijk art. 45 prov. wet.

ten als in de administratieve rechtspraak eene zelfstandige taak te vervullen.

Ook deze instelling is niet eene schepping van den laatsten tijd; integendeel, reeds onder de Republiek der Vereenigde Nederlanden had men bijv. in Holland en Zeeland de collegiën van *Gecommitteerde Raden;* in het eerstgenoemde gewest zelfs twee, dat van het noorder- en zuider-kwartier; in Utrecht, Friesland en Overijsel heetten zij even als thans Gedeputeerde Staten; in Gelderland had elk kwartier zijne Gedeputeerden, waaruit later een zoogenaamd *Gecombineerd College* ontstond. In meest al de gewesten waren het de Gedeputeerde Staten, die uitvoering gaven aan de besluiten der Staten, deze ter vergadering opriepen, toezicht hielden op de geldmiddelen en op zaken van oorlog, voor zooverre deze provinciaal waren, en rechtspraak uitoefenden in administratieve zaken. De Staatsregelingen van 1798 tot op Nederlands bevrijding hadden eene geheele andere richting gegeven aan de provinciale toestanden. De departementale besturen waren te gering in ledental, om daaruit nog een collegie te benoemen, dat de dagelijksche leiding op zich kon nemen. Eerst in de Grondwet van 1814 wordt weder van hen melding gemaakt, sedert welken tijd zij ook onafgebroken bestaan hebben.

In alle provinciën, met uitzondering van éene, bestaat het collegie van Gedeputeerde Staten uit zes personen; in Drente alleen telt het vier leden. Zij worden door en uit de Provinciale Staten voor den tijd van zes jaren gekozen, terwijl ook voor hen het beginsel van herkiesbaarheid geldt [1]. Het is dus een hoofdvereischte, dat zij ook leden der Staten zijn. Hunne betrekking houdt op tegelijk met het lidmaatschap. De gewone tijd voor de verkiezing is de eerste Woensdag in de maand Juli [2], en dus onmiddellijk na de opening der zomer-vergadering van de Staten zelven, die, gelijk wij boven zagen, op den eersten Dinsdag in Juli eenen aanvang neemt. Eene tusschentijds ontstane vacature wordt binnen twee maanden vervuld.

De leden der Gedeputeerde Staten mogen elkander niet bestaan

---

[1]) Art. 59 prov. wet. Om de drie jaren treedt de helft af. [2]) Art. 46 ibid.

in bloedverwant- of zwagerschap tot den derden graad ingesloten [1]), ten einde eene familie-regeering, waarvan voorheen de noodlottige gevolgen ondervonden zijn, zooveel mogelijk tegen te gaan. Verder is het lidmaatschap van Gedeputeerde Staten onvereenigbaar met eenige *bezoldigde* lands- of provinciale bediening, met het lidmaatschap van een gemeentebestuur, met de betrekking van gemeente-ambtenaar, van dijkgraaf, met het lidmaatschap of ambtenaarschap van het bestuur van een in de provincie gelegen waterschap, met de betrekking van hoogleeraar, lector of onderwijzer, procureur, advocaat of notaris [2]).

De onvereenigbaarheid van het lidmaatschap van Gedeputeerde Staten met de meeste dier betrekkingen ligt in den aard der zaak. Belast, gelijk wij straks zullen zien, met de uitvoering der provinciale besluiten, kunnen zij niet tevens zijn provinciale ambtenaren. Eene landsbetrekking brengt plichten mede, wier vervulling hen ongeschikt zou maken voor die van het lidmaatschap van Gedeputeerde Staten. Het toezicht, dat zij uitoefenen, op gemeentebesturen en waterschappen, maakt, dat zij daarin niet betrokken kunnen zijn. De onvereenigbaarheid met de uitoefening van de practijk als pleitbezorger, procureur of notaris, schijnt haren grond te vinden in de vrees voor verwarring van bijzondere met algemeene belangen.

Het is aan het lid van Gedeputeerde Staten ontzegd, middellijk of onmiddellijk deel te hebben in pachten, leveringen of aannemingen ten behoeve der provincie [3]); hij is verplicht al de vergaderingen van het collegie bij te wonen; alleen eene wettige reden ter beoordeeling van de vergadering, of eene afwezigheid in dienst der provincie, ontslaat hem van deze verplichting [4]). De overtreding van deze beide voorschriften wordt met straf bedreigd. Na alvorens in zijne betrekking geschorst te zijn, wordt zijne zaak door de Provinciale Staten onderzocht; schuldig bevonden, wordt hij van de betrekking vervallen verklaard [5]).

---

[1]) Art. 51 prov. wet. Boven zagen wij reeds, dat dezelfde graad van bloedverwant- en zwagerschap niet bestaan mag tusschen hen en den Commissaris des Konings. Bovendien is eene familie-betrekking in den eersten of tweeden graad met den griffier eene reden tot uitsluiting.

[2]) Art. 53 prov. wet.

[3]) Art. 57 prov. wet. [4]) Art. 56 ibid. [5]) Art. 58 ibid.

De Gedeputeerde Staten ontvangen eene jaarwedde, die overal op *f* 2000 is bepaald. Van deze bezoldiging wordt echter de helft beschouwd als vast inkomen, terwijl het overblijvende geacht wordt voor presentiegeld te strekken, dat om de drie maanden tusschen de leden verdeeld wordt, naar gelang der vergaderingen door hen bijgewoond [1]). Alleen hij, die wegens de eene of andere commissie, hem door Gedeputeerde Staten opgedragen, afwezig is gebleven, behoudt zijne aanspraak op het presentiegeld [2]).

De Commissaris des Konings bekleedt ook in het collegie van Gedeputeerde Staten den voorzitterszetel, en heeft daarin stem [3]). De griffier der Staten voert er de pen [4]).

Ter voorziening in het geval dat in twee achtereenvolgende vergaderingen de stemmen staken, terwijl eene beslissing volstrekt gevorderd wordt, wijzen de Provinciale Staten in hunne zomervergadering een lid aan, hetwelk voor dit onderwerp zitting neemt [5]).

»De Gedeputeerde Staten zijn de eigenlijke uitvoerders, de eigenlijke departementen van binnenlandsche zaken in de provincie" [6]). Zij zijn belast met de dagelijksche leiding en uitvoering der zaken, »hetzij de Staten zijn vergaderd of niet" [7]). Zij zijn het, die vooral de taak vervullen, door de Grondwet of provinciale wet aan de Staten opgedragen, met betrekking tot de uitvoering van de wetten, maatregelen van inwendig bestuur en koninklijke bevelen. Daarvoor maken zij de noodige verordeningen en reglementen, die echter aan 's Konings goedkeuring onderworpen zijn. Alleen wanneer de wet dit uitdrukkelijk zegt is het maken van

---

[1]) Om daarvan te doen blijken teekenen de leden hunne namen op eene lijst, die bij het eindigen der vergadering door den Commissaris des Konings en den griffier wordt gesloten en onderteekend. Zie art. 86 prov. wet.

[2]) Art. 62 prov. wet.

[3]) Art. 137, 2de lid. »*Deze Commissarissen zitten voor ter vergadering .... der Gedeputeerde Staten, en hebben stem in het laatstgenoemde college*". Vergelijk art. 29, 1ste en 3de lid, prov. wet.

[4]) Art. 41 prov. wet. [5]) Art. 89 prov. wet.

[6]) BOISSEVAIN, *Algemeen overzicht op de prov. wet*, blz. 58.

[7]) Art. 149 prov. wet, in verband met art. 136 Grondwet.

zoodanige verordeningen opgedragen aan de Provinciale Staten [1]. Evenzoo is aan hen in het bijzonder het toezicht over de handelingen der gemeentebesturen en waterschappen opgedragen, hetgeen wij boven, als tot de bevoegdheid der Provinciale Staten behoorende hebben beschouwd. Verder onderzoeken zij de gemeenteverordeningen, terwijl alle keuren of politie-verordeningen der waterschapsbesturen aan hunne goedkeuring onderworpen zijn; zij oefenen een gestadig toezicht uit op de provinciale belangen, beheeren de provinciale inkomsten en eigendommen, en bereiden de uitvoering van de besluiten der Staten voor. De ambtenaren der provincie worden door hen aangesteld en ontslagen, tenzij de Staten zelven dit aan zich gehouden hebben, of de wet anders beveelt. De griffier en andere ambtenaren worden door hen in hunne bediening geschorst. Zij dienen der hooge regeering van raad en advies, en brengen jaarlijks een uitvoerig verslag uit van den toestand der provincie, welke verslagen uit een statistisch en administratief-rechtelijk oogpunt van groot belang zijn.

Het ligt in den aard der zaak, dat zij wegens de dagelijksche leiding en uitvoering der zaken aan de Staten verantwoordelijk zijn [2].

De besluiten van Gedeputeerde Staten zijn aan denzelfden regel als die der Provinciale Staten onderworpen, dat zij n.l. niet mogen strijden met de wet of het algemeen belang. Ook hunne besluiten kunnen door den Koning vernietigd of geschorst worden, waarvoor, even als voor de besluiten der Provinciale Staten, de Raad van State gehoord moet worden [3].

In verband met het beheer der inkomsten van de provincie staat ook de verplichting van Gedeputeerde Staten, om over elk dienstjaar verantwoording te doen van de enkel provinciale- en huishoudelijke inkomsten en uitgaven, onder overlegging eener rekening, welker cijfers door de Rekenkamer deugdelijk zijn verklaard [4]. Deze verantwoording wordt aan elk lid der Staten toegezonden, en door hen onderzocht in de zomervergadering, die op het jaar,

[1]) Zie bijv. Art. 9 der wet van 13 Juni 1857 (Stbl. nº. 67).
[2]) Zie artt. 151—163 prov. wet. [3]) Art. 166 prov. wet.
[4]) Art. 119 prov. wet.

waartoe zij betrekking heeft, volgt. Bij de beraadslaging daarover onthouden Gedeputeerde Staten zich van medestemmen [1]).

Belast met een uitvoerend gezag, ontvangen Gedeputeerde Staten eene instructie, welke hunne bevoegdheid tot de dagelijksche leiding der zaken regelt. Deze instructie moet de koninklijke goedkeuring verkregen hebben [2]).

Verder ontwerpen zij hun eigen reglement van orde, dat echter goedgekeurd moet worden door de Provinciale Staten [3]).

De Gedeputeerde Staten oefenen ten slotte administratieve rechtspraak uit. In verschillende gevallen zijn zij bij wet of provinciaal reglement aangewezen om, hetzij in eersten aanleg, hetzij in hooger beroep, uitspraak te doen in geschillen van bestuur. Bij ontstentenis eener algemeene regeling, hangt het thans van de afzonderlijke voorschriften af, of er van hunne uitspraak beroep is op den Koning.

Vooral de waterstaat geeft aanleiding tal van onderwerpen aan de beslissing van Gedeputeerde Staten te onderwerpen. Zoo is b.v. bij de wet van 9 October 1841 (Stbl. no. 42) aan den ingeland, die vermeent door het waterschapsbestuur te hoog te zijn aangeslagen, beroep op Gedeputeerde Staten toegekend. Deze wet geeft niet het recht na deze beslissing zich tot den Koning te wenden. Anders is het b.v. met den loteling die bij Gedeputeerde Staten bezwaren heeft ingediend tegen de uitspraak van den militieraad. Hij kan van hunne beslissing in beroep komen bij den Koning, behalve wanneer de bezwaren het al of niet verleenen van vrijstelling wegens ziekelijke gesteldheid of gebreken betreffen [4]).

Het is zonder twijfel zeer doeltreffend een collegie van, met uitzondering van één lid, niet door de regeering benoemde maar door de Staten gekozen personen met een belangrijk gedeelte der administratieve rechtspraak te belasten. Daaraan ontbreekt echter eene algemeene wettelijke regeling der waarborgen voor een grondig en onpartijdig onderzoek, waarbij de belanghebbenden, gelijk bij de afdeeling voor de geschillen van bestuur bij den Raad van

---

[1]) Art. 120 prov. wet. [2]) Art. 150 ibid. [3]) Art. 91 ibid.
[4]) Art. 97, 102 wet 19 Aug. 1861 (Stbl. n°. 72).

State [1]), hunne belangen persoonlijk kunnen voordragen. Tevens ontbreekt eenheid van regeling, nu alles afhankelijk is gesteld van de wijze waarop de afzonderlijke wetten en reglementen het onderwerp beheerschen.

Kan, wanneer geen hooger beroep van de beslissing van Gedeputeerde Staten is toegekend, de Koning haar krachtens art. 166 der provinciale wet vernietigen wegens strijd met de wet of het algemeen belang? Ofschoon de hooge regeering wel eens in dezen zin heeft gehandeld, schijnt haar de bevoegdheid daartoe ontzegd door art. 168 derzelfde wet [2]) hetwelk voor dit onderwerp eene afzonderlijke bepaling behelst.

Even als de departementen van algemeen bestuur is ook de provinciale griffie in afdeelingen verdeeld, welke onder den griffier een bijzonderen tak van administratie beheeren [3]). Hier maken wij alleen melding van de *statistische bureaux*, waarvoor bij koninkl. besluit van 5 November 1858 (Stbl. n°. 76) eenige regelen zijn vastgesteld. Aan het hoofd dezer bureaux staat een in de statistiek ervaren ambtenaar, met den rang van commies. Bij deze afdeeling wordt al hetgeen de statistiek der provincie aangaat, verzameld en bewerkt.

Eindelijk maken wij hier nog melding van de provinciale archieven, waarin alle charters, stukken en documenten verzameld worden, die tot de geschiedenis van de provincie behooren. Aan het hoofd dier inrichtingen staan in schier alle provinciën provinciale archivarissen, wier instructie door de Staten wordt vast-

---

[1]) Zie blz. 135.

[2]) *De uitspraken van Gedeputeerde Staten over geschillen van bestuur of andere wier beslissing hun door bijzondere wetten is opgedragen, worden geschorst of vernietigd op de wijze en met de gevolgen, in die wetten omschreven.*

[3]) Bij de tabel, behoorende bij art. 3 van het kon. besluit van 14 Juni 1852 (Stbl. n°. 126), gewijzigd bij kon. besluit van 4 Juli 1854 (Stbl. n°. 104) en laatstelijk bij kon. besluit van 19 September 1867 (Stbl. n°. 97), zijn de bezoldigingen van de ambtenaren en bedienden bij de provinciale griffie vastgesteld.

gesteld, en in wier bezoldiging zoowel de Provincie als het Rijk voorziet.

HOOFDSTUK II.

DE GEMEENTE.

De gemeente is de eerste vorm van aaneensluiting geweest, waarin vooral in ons vaderland, het politiek leven zich ontwikkeld heeft. In den tijd van de Republiek der Vereenigde Nederlanden heerschte de meeste verscheidenheid in de wetgeving der steden en dorpen. Ook die der steden onderling verschilde zeer van elkander, ieder had hare eigenaardige handvesten en keuren. Deze verscheidenheid vond haren oorsprong in de meerdere of mindere mate waarin de steden zich hadden ontwikkeld. De privilegiën waren vaak concessiën geweest, in den strijd met den adel veroverd, of wederdiensten der landsheeren voor bijstand, hun door de steden verleend. Ook waren zij dikwijls een gevolg van de meerdere voorliefde van den Landsheer voor deze of gene stad. Nadat de landsheerlijke regeering, door de afzwering van den laatsten heer der Nederlanden, plaats had gemaakt voor de erkenning van de souvereiniteit der Gewestelijke Staten, kreeg ook de geest van onafhankelijkheid in de steden meer voedsel. Zij werden van lieverlede kleine republiekjes, die, grootendeels onafhankelijk van de Staten, het recht bekwamen, hare eigene wetgeving uit te oefenen en haar eigen bestuur en huishouding naar welgevallen te regelen. Naarmate eene stad door handel of nijverheid meer aanzien had bekomen, bezat zij een grooter gezag en oefende zij zelfs invloed uit op den algemeenen politieken toestand van het gewest, waartoe zij behoorde.

Niet minder verscheidenheid bestond er tusschen de dorpen. Er waren landelijke gemeenten die op zich zelven stonden, er waren er die onder heeren stonden, zooals ambachtsheerlijkheden enz. Van deze oefenden sommige eene vrij uitgestrekte rechtsmacht uit, en bezaten andere eene minder uitgebreide jurisdictie [1]).

---

[1]) Nam.: ambachtsheerlijkheden met *hooge* jurisdictie, die het recht om in halszaken en in burgerlijke gedingen te vonnissen, omvatte, en.

»Vóor 1795 vormden in ons land alleen de steden eigenlijke gemeenten. Het platteland, de dorpen, bezaten geenerlei staatsrechtelijke bevoegdheid" [1]).

Bij de Staatsregeling van 1798 werd de zelfstandigheid der stedelijke besturen vernietigd; bovendien verdween het verschil tusschen steden en plattelandsgemeenten; allen werden op dezelfde lijn geplaatst, en Amsterdam, dat eertijds nu en dan den politieken toestand van al de Nederlandsche gewesten had beheerscht, stond met het geringste dorpje gelijk. Al de gemeenten werden administratieve lichamen, die ondergeschikt en verantwoordelijk waren aan het uitvoerend bewind [2]). De Staatsregeling van 1801 maakte weder onderscheid tusschen steden en dorpen, terwijl ook nog van districten gesproken werd. Verder werd aan de gemeenten weder de vrije beschikking over hare huishoudelijke belangen gegeven, waarvoor zij zelven de benoodigde verordeningen konden vaststellen [3]). De Constitutie van 1806 schreef voor, dat de bevoegdheid der gemeentebesturen om hunne huishoudelijke belangen te regelen, door eene wet zoude omschreven worden [4]). Aan dit voorschrift voldeed de wet van 17 April 1807. »Zij ademde geheel en al den geest van het napoleontische centralisatie-stelsel, en beperkte tot verdwijnens toe de zelfstandigheid der gemeente. Het bestuur werd daarbij in handen van den drost gebracht" [5]). De Fransche overheersching riep een *conseil municipal* in het leven, die slechts als raadgevend lichaam den *maire* ter zijde stond. Aan de gemeenten werd zelfs de laatste schaduw van zelfstandigheid ontnomen.

De centralisatiegeest had te diepe wortels geschoten, om na Nederlands verlossing van de vreemde heerschappij in eens te

---

van *middelbare* en *lage* jurisdictie. Met de *middelbare* werd bedoeld het recht, om bij overtreding van minderen aard recht te spreken; met de *lage* alleen dat van in burgerlijke zaken te beslissen.

[1]) BOISSEVAIN, *Algemeen overzicht der gemeentewet*, blz. 13.

[2]) Artt. 141, 190—199, Staatsr. 1798.

[3]) Art. 73 en volgg., Staatsr. 1801.

[4]) Art. 63 Const. 1806.

[5]) BOISSEVAIN, t. a. p. blz. 17. Landdrosten stonden aan het hoofd der departementen; drosten aan dat der kwartieren.

verdwijnen. Ofschoon de Grondwetten van 1814 en 1815 buiten twijfel beoogden, aan de gemeenten, vooral aan de steden, eene gematigde zelfstandigheid te verleenen, waardoor zij de vrije beschikking over hare eigene huishouding en bijzondere belangen zouden bekomen, toch bleken weldra de grondwettelijke bepalingen niet meer dan ijdele woorden te zijn. Ten gevolge van het door de regeering gevolgde stelsel, dat eene inmenging in alle provinciale en plaatselijke belangen medebracht, was een gezond gemeentewezen schier onmogelijk geworden. De adem van het alles beheerschend gezag verstikte bijna elke zelfstandigheid. Onder de werking van de Grondwet van 1840 bleef men dit stelsel getrouw. Het voorstel der negen mannen wees den weg aan, die eerst door de Grondwet van 1848 werd ingeslagen. Welke de bevoegdheid is der tegenwoordige gemeentebesturen, hoe het beginsel van zelfstandigheid wordt toegepast en hoe tevens de betrekking tot het algemeene rijksbestuur in het oog gehouden wordt, zal in de volgende bladzijden ontwikkeld worden.

»De gemeente is de natuurlijke bron, waaruit de publieke geest zijne veerkracht moet putten. Zij is in den Staat, hetgeen de familie is in de maatschappij. In haar zetelt het eerste beginsel van politiek zelfbestaan en publiek leven. Naar aanleg en aard is zij de bewaarster en kweekster van openbare orde, en als zoodanig de grondslag van den Staat" [1]).

De gemeente is eensdeels niet alleen een onderdeel van de provincie, maar ook van den geheelen Staat, en als zoodanig staat zij in nauw verband met het rijks- en provinciaal bestuur; anderdeels is zij een staatkundig en zedelijk lichaam, dat zijne eigene belangen en rechten heeft. In deze laatste hoedanigheid heeft zij de bevoegdheid, hare inwendige huishouding te regelen, doch volgens bepalingen, door de wet voorgeschreven, en onder voortdurend toezicht van het rijksgezag, hetwelk heeft te zorgen dat de vrijheid der gemeente niet in eene onafhankelijkheid ontaarde, die nadeelig zou kunnen werken op het verband met het geheel.

---

[1]) Boissevain, t. a. p., blz. 5.

Even als provinciën kunnen ook gemeenten gesplitst en vereenigd worden. Ook hiervoor is eene wet noodig [1]). De gemeentewet schrijft voor, hoe gehandeld moet worden, wanneer eene vereeniging of splitsing van gemeenten zal plaats hebben. In zulk een geval toch worden de voorwaarden van vereeniging of splitsing door de Gedeputeerde Staten der provincie, waarin de gemeente gelegen is, nadat het advies van den burgemeester en de wethouders der betrokken gemeenten ingewonnen is, ontworpen. Hierbij worden deze regelen gevolgd: ingeval van vereeniging komen de bezittingen en lasten van de gemeente, die met eene andere vereenigd zal worden, ten voor- en nadeele der vereeniging. Er kunnen echter gevallen voorkomen, dat bij eene gemeente, die bezittingen heeft, eene andere gevoegd wordt, die niets bezit, zoodat de lasten voor de eerste te groot zouden worden. In dit geval zal wel de eenheid der gemeente tot stand komen, maar bij het huishoudelijk bestuur daarop bepaaldelijk gelet moeten worden. Bij splitsing daarentegen volgen de openbare gebouwen en werken zoöveel mogelijk het deel, waarin zij gelegen zijn. Alleen het recht van genot van de vruchten in natura van gemeente-eigendommen blijft aan hen, die dit recht vroeger uitoefenden.

Hebben de Gedeputeerde Staten, deze bepalingen in het oog houdende, een ontwerp van vereeniging of splitsing gereed gemaakt, dan wordt het eerst aan het oordeel der gemeenteraden, en verder aan eene commissie van de ingezetenen der betrokken gemeenten onderworpen. Hunne adviezen worden ter kennis gebracht van de Gedeputeerde Staten, welke het met hun advies aan den Minister van binnenlandsche zaken opzenden, die daarna beslist of het ontwerp van wet bij de vertegenwoordiging zal worden ingediend [2]).

---

[1]) Art. 2 GW. »*De wet kan gemeenten vereenigen en splitsen. De grenzen van .. de gemeenten kunnen door de wet worden veranderd.*»

[2]) Zie artt. 128—132 Gem. wet. Sedert 1851 zijn ér 88 gemeenten opgeheven en 3 nieuwe gevormd (Haarlemmermeer, Leimuiden en Anna Pauwlona). Er zijn thans 1124 gemeenten. Mr. J. OPPENHEIM, Handboek van de beoefening van het Nederlandsche Gemeenterecht, blz. 24 en 25.

Het ligt in den aard der zaak, dat bij splitsing eener gemeente gelet moet worden op onderscheidene zaken. Zoo zal bv. de nieuwe gemeente waarborgen moeten bezitten, dat zij een zelfstandig bestaan kan hebben; zoo zal er gelet moeten worden, of daar een genoegzaam getal kiezers gevonden wordt, om de leden van den raad te kiezen, enz.

Terwijl de Grondwet, even als voor de Provinciale Staten, in groote omtrekken de inrichting van bestuur en de rechten der gemeente omschrijft, eischt zij tevens, dat eene bijzondere wet de samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeentebesturen zal regelen, en dat over deze aangelegenheid het oordeel der Provinciale Staten ingeroepen moet worden [1]). Aan dit voorschrift is voldaan door de wet van 29 Juni 1851 (Stbl. n°. 85, [2]) die alvorens aan de Staten-Generaal te worden aangeboden, aan het oordeel der Provinciale Staten in hunne najaarszitting van 1850 onderworpen was geworden.

Het voorschrift, krachtens hetwelk de wet, die de gemeentebesturen regelt, vooraf een onderzoek bij de Provinciale Staten moet ondergaan, is alleszins juist. Geen lichaam kan beter over hare werking en invloed oordeelen dan dat, hetwelk zoo dikwijls met die besturen in aanraking is geweest. Het voorschrift heeft dan ook eene algemeene strekking, in dier voege, dat, wanneer de tegenwoordige gemeentewet mocht komen te vervallen, het weder bij de indiening eener nieuwe wet zijne toepassing moet vinden.

---

§ 1. Samenstelling en inrichting der gemeentebesturen.

De gemeentebelangen worden behartigd door eenen raad, waarvan de leden rechtstreeks door kiesbevoegde ingezetenen worden verkozen [3]). Voor het kiesrecht zijn dezelfde vereischten voorgeschreven

---

[1]) Zie art. 138 GW.

[2]) Gewijzigd bij de wetten van 7 Juli 1865 (Stbl. n°. 79) en van 28 Juni 1881 (Stbl. n°. 102).

[3]) Art. 139, 1ste lid. »*Aan het hoofd der gemeente staat een raad, wiens leden onmiddellijk door de ingezetenen, op de wijze door de wet te regelen, voor een bepaald aantal jaren worden verkozen.*»

als voor de leden van de Tweede Kamer en de Provinciale Staten, met dien verstande echter, dat de belastingsom, in art. 76 der Grondwet bepaald, slechts de helft bedraagt, zoodat zij niet beneden de *f* 10, noch boven de *f* 80 mag zijn [1]. Het doel van dezen verlaagden census is, het kiesrecht voor de gemeente meer algemeen te maken, en »den band tusschen bestuurders en bestuurden die hier in meerdere aanraking komen, te nauwer aan te halen» [2]. De gemeentewet heeft den eisch der Grondwet omtrent het bedrag van den census in dien zin uitgelegd, dat de som, in de gemeente voor het kiesrecht voor de Tweede Kamer gevorderd, voor dat van den raad tot de helft wordt verlaagd. Aan deze opvatting werd de voorkeur gegeven boven die welke den wetgever de vrijheid liet in elke gemeente den census naar goedvinden te bepalen, mits hij zich tusschen *f* 10 en *f* 80 bewoog. De som welke in de gemeentelijke belastingen wordt bijgedragen, wordt buiten rekening gelaten. Het gevolg hiervan is, dat bijv. hetgeen iemand mededraagt in den hoofdelijken omslag of plaatselijke inkomsten-belasting, niet medegerekend wordt, zoodat het kan gebeuren dat men, ofschoon meer betalende dan voor den census vereischt wordt, toch geen kiezer is, omdat die belasting niet de directe belasting is, bedoeld bij art. 1 al. 4 der kieswet.

Het ledental van den raad verschilt naar gelang van het bevolkingscijfer der gemeente, zooals het wordt aangewezen door de laatste openbare volkstelling. Het kleinste getal is van zeven leden voor gemeenten van minder dan 3000 zielen; het grootste van negen en dertig leden voor gemeenten van boven 100000 inwoners [3]. Voor het geval, dat tengevolge van een toegenomen zielental ook het cijfer der raadsleden vermeerderd moet worden, moet binnen zes maanden, nadat de noodzakelijkheid daarvan gebleken is, de verkiezing van nieuwe leden plaats vinden [4]. Hoe echter te handelen, indien het cijfer der bevolking afgenomen is? Hierin heeft de wet niet voorzien; men moet zich met een uit-

---

Art. 140. »*Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten. . . .*»

[1]) Art. 139, 3de lid. »*Om kiezer in eene gemeente te zijn, moet men de vereischten bezitten in art.* 76 *gevorderd; de belastingsom dáár bepaald, wordt echter op de helft gebracht.*» [2]) Mem. van toel.

[3]) Art. 4 gem.wet. [4]) Art. 8 ibid.

weg behelpen, namelijk de openvallende zetels niet weder doen bezetten, tot het juiste cijfer verkregen is [1]).

De vereischten voor het lidmaatschap van den raad zijn weder dezelfde als voor de andere vertegenwoordigingen, met uitzondering van den leeftijd, die op drie en twintig jaren gesteld is, en van het ingezetenschap, hetwelk hier op de gemeente betrekking heeft [2]). Bloedverwantschap of zwagerschap in den eersten of tweeden graad tusschen den burgemeester en de leden van den raad, of tusschen deze laatsten onderling, sluit van het lidmaatschap uit [3]). Verder kan in den raad geen zitting worden genomen door: Ministers, Commissarissen des Konings, leden van Gedeputeerde Staten, de griffiers der Provinciale Staten, commissarissen van politie, de ambtenaren, door het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt [4]), ontvangers, belast met het ontvangen of uitgeven der gemeentegelden, ook al zijn zij geen gemeenteambtenaren, geestelijken of bedienaren van den godsdienst, onderwijzers, zoo van het lager- als middelbaar onderwijs, en eindelijk krijgslieden in werkelijken dienst [5]).

De geloofsbrieven der gekozen leden, welke hun door het stembureau worden verstrekt, worden door den gemeenteraad onderzocht. Hij beslist de geschillen welke uit deze brieven of uit de verkiezing zelve oprijzen. Van elke beslissing geeft hij kennis aan Gedeputeerde Staten en den gekozene. Den niet-toegelatene, aan elk lid van den raad, alsmede aan den burgemeester, wanneer hij geen lid van den raad is, staat het vrij binnen acht dagen na de beslissing van den raad, hunne bezwaren bij Gedeputeerde Staten in te dienen, die uitspraak doen. Ook ambtshalve kan dit collegie tusschenbeiden treden. De raad of de niet toegelatene hebben weder beroep van de uitspraak van Gedeputeerde Staten op den Koning [6]).

De leden hebben zitting gedurende zes jaren; een derde treedt

---

[1]) Boissevain, *Aant. op de gemeentewet*, blz. 43.

[2]) Art. 19 gem.wet. [3]) Art. 21 gem.wet.

[4]) Hierop maken echter de leden van armbesturen of van het bestuur van godshuizen of andere instellingen van liefdadigheid, en genees-, heel- en verloskundigen, die met de armenpractijk belast zijn, eene uitzondering.

[5]) Art. 23 gem.wet. [6]) Art. 31 volg. gem.wet.

om de twee jaren af. De tijd van aftreding is op den eersten Dinsdag in September gesteld, terwijl de gewone tijd voor de verkiezing de derde Dinsdag in Juli is. Ook voor de leden van den raad is het beginsel van herkiesbaarheid gehuldigd [1]). Bij de aanvaarding hunner betrekking leggen zij eveneens een eed af, waarbij zij niet alleen trouw aan de Grondwet en de wet zweren, maar ook dat zij de belangen der gemeente met al hun vermogen zullen bevorderen, terwijl zij tevens den gewonen zuiveringseed afleggen [2]).

Den leden van den raad kan een presentiegeld worden toegekend voor het bijwonen der zittingen, wanneer de raad het bepaalt. Het bedrag daarvan wordt echter door Gedeputeerde Staten, nadat de raad daarover gehoord is, vastgesteld [3]).

Even als voor elke andere vertegenwoordiging wordt van de leden van den raad de meest mogelijke zelfstandigheid en onpartijdigheid gevorderd: daarom mogen zij noch als pleitbezorger in processen, waarin de gemeente betrokken is, werkzaam zijn, noch deelnemen in onderhandsche pachten van gemeentegoederen of leverantiën [4]).

Aan het hoofd van den gemeenteraad staat de burgemeester, die door den Koning voor den tijd van zes jaren wordt benoemd [5]). »De keuze van den voorzitter van den gemeenteraad," zeide de regeering, »is aan den Koning opgedragen, omdat de zuiverheid en volledigheid van het stelsel vorderen, dat aan het hoofd van dit collegie, mede uitmakende een schakel van de keten der uitvoerende macht, een Commissaris des Konings zij geplaatst" [6]). Als rijksambtenaar legt hij zijnen eed af in handen van het hoofd der provincie; maar als belast met de behartiging van de gemeen-

---

[1]) Artt. 27 en 7 gem.wet. [2]) Art. 39 ibid. [3]) Art. 58 ibid.

[4]) Art. 24 ibid.

[5]) Art. 139, 2de lid. »*De voorzitter* (van den raad) *wordt door den Koning ook buiten de leden van den raad benoemd, en ook door hem ontslagen.*" Zie ook art. 59 gem.wet. Het ontwerp der commissie van 17 Maart 1848 liet het aan de gemeentewet over, om te bepalen, of de voorzitter al dan niet door den Koning zou benoemd worden.

[6]) Memorie van toelichting.

tebelangen geniet hij zijne bezoldiging uit de gemeentekas [1]). Uit de redactie van het 2de lid van art. 139 der Grondwet, is het duidelijk, dat hij bij voorkeur uit de leden van den raad moet worden benoemd; bovendien schrijft de gemeentewet als vereischte voor, dat hij ingezeten zij van de gemeente, aan welker hoofd hij geplaatst is; maar zoowel de Grondwet als de gemeentewet geven den Koning de bevoegdheid, »in het belang der gemeente," hiervan af te wijkeu [2]). Deze bevoegdheid is daarom gegeven, wijl de ervaring geleerd heeft, dat niet altijd onder de leden een in alle opzichten geschikt burgemeester is te vinden, en door eene ongelukkige keuze — waarin men zonder die bevoegdheid allicht zou vervallen — zoowel de algemeene als de plaatselijke belangen schade zouden lijden [3]).

Behalve het ingezetenschap en de vijf-en-twintigjarige leeftijd, zijn de overige vereischten de gewone, nl. Nederlanderschap en het volle bezit der burgerlijke en burgerschapsrechten. Is de burgemeester lid van den raad, dan heeft hij even als de andere leden eene beslissende, in het tegenovergestelde geval slechts eene raadgevende stem [4]). In het collegie van het dagelijksch bestuur — waarover straks nader, — heeft hij altijd eene beslissende stem, onverschillig, of hij al dan niet lid is van den raad [5]). Ook kan hij tegelijk burgemeester zijn van meer dan eene gemeente, mits deze aan elkander grenzen, geen harer een hooger zielental dan 5000 hebbe, en het cijfer der bevolking van de gezamenlijke gemeenten 10 000 niet te boven ga [6]). Immers zouden bij eene al te groote uitgebreidheid der gemeenten de plaatselijke belangen gevaar loopen niet behoorlijk overzien en behartigd te worden.

Ten opzichte van de onvereenigbaarheid van de betrekking van burgemeester met eene andere, moet onderscheid gemaakt worden tusschen de zoodanige die volstrekt onvereenigbaar zijn, en die, welke niet dan met verlof des Konings te gelijkertijd kunnen worden waargenomen. Tot de eerste soort behooren vooreerst de-

---

1) Art. 65 en 205 gem.wet.
2) Art. 61 ibid.
3) Memorie van toelichting.
4) Art. 65 gem.wet.
5) Art. 92 ibid. en de aant. van BOISSEVAIN, aldaar.
6) Art. 3 ibid.

zelfde betrekkingen, welke ook onvereenigbaar zijn met het lidmaatschap van den raad; verder de betrekking van rechterlijk ambtenaar, met uitzondering van rechter-plaatsvervanger; eindelijk de betrekking van ambtenaar bij het bestuur van de rijks directe belastingen, van ambtenaar bij de provinciale griffie, van hoogleeraar of lector bij de instellingen van hooger onderwijs, en van deurwaarder. Tot de andere soort behooren de betrekking van ambtenaar van den waterstaat in werkelijken dienst, of bij het bestuur van de rijks indirecte belastingen, van practiseerend genees-, heel- of verloskundige, van notaris, procureur of zaakwaarnemer [1]). De Koning kan, na ingewonnen advies van Gedeputeerde Staten, den Burgemeester het waarnemen dezer betrekkingen toestaan. Hier mag niet eene begunstiging van de eene of andere persoon gelden; het belang der gemeente, dat door de aanstelling van iemand, met een der genoemde betrekkingen bekleed, gebaat wordt, moet als richtsnoer voor het te verleenen verlof dienen. Is dat belang niet aanwezig, dan ligt het in den geest der wet, dat er geene sprake kan zijn van eene gelijktijdige waarneming der anders onvereenigbare betrekkingen.

Onder die, welke met het burgemeesterschap wel vereenigbaar zijn, behoort het ambt van secretaris der gemeente; evenwel heeft men daartoe 's Konings verlof noodig [2]). Ofschoon de gemeentewet deze bevoegdheid algemeen stelt, brengen de veelvuldige werkzaamheden der beide betrekkingen van zelve mede, dat hare gelijktijdige vervulling niet dan in gemeenten van kleinen omvang plaats kan vinden. In zulk een geval worden dan ook de stukken, behalve door den burgemeester, door een der wethouders onderteekend [3]).

Eindelijk wordt onder de volstrekt onvereenigbare betrekkingen ook die van het openbaar ministerie bij een der rechterlijke collegiën genoemd. Bij de overgangsbepalingen wordt echter gezegd, dat zoolang de nieuwe rechterlijke organisatie daarin niet zal hebben voorzien, de burgemeester het publiek ministerie bij het kantongerecht zal blijven bekleeden [4]). Dit is vervallen door

---

1) Artt. 62 en 63 gem. wet.
2) Art. 2 ibid.
3) Art. 102, 2de lid ibid.
4) Art. 292 ibid.

de instelling van ambtenaren van het openbaar ministerie bij de kantongerechten [1].

De burgemeester is verplicht, zijne vaste woonplaats te hebben in zijne gemeente, of, is hij burgemeester van meer dan éene gemeente, in eene daarvan. Ook van deze verplichting kan hij door den Koning ontheven worden, alweder »in het belang der gemeente", en na Gedeputeerde Staten gehoord, en ook het gevoelen van den raad ingewonnen te hebben. In dat geval is hij echter verplicht, op vaste, door Gedeputeerde Staten te bepalen dagen, in zijne gemeente voor elken ingezetene te spreken te zijn [2].

Dat bijzondere omstandigheden een dergelijke ontheffing kunnen rechtvaardigen, wanneer zij niet in strijd is met het belang der gemeente, is te begrijpen; ook kan zij »in het belang der gemeente" zijn, omdat anders anders wellicht geen geschikte burgemeester te verkrijgen ware.

In nauw verband met het beginsel, dat het hoofd van het bestuur zich zooveel mogelijk in zijne gemeente moet ophouden, staat de bepaling, dat hij haar niet zonder verlof voor eenigen tijd kan verlaten. Voor langer toch dan acht dagen heeft hij het verlof van den Commissaris des Konings, voor langer dan éene maand dat van den minister van binnenlandsche zaken noodig [3]. Gedurende zijne afwezigheid wordt hij door den oudsten wethouder vervangen.

De burgemeester is door den aard zijner betrekking »de man der gemeente, maar tevens de hand van het algemeen gouvernement" [4]. Hij is zoowel gemeente- als rijksambtenaar. Hij is het laatste in zooverre als hij door den Koning wordt benoemd, en belast is met de uitvoering der bevelen, die hij van het rijksbestuur ontvangt [5]. Maar zijne verhouding tot de gemeente brengt mede,

---

[1]) Zie boven blz. 231 en de wet van 9 April 1877 (Stbl. n°. 63).

[2]) Art. 74 gem.wet. [3]) Art. 75 ibid.

[4]) BOISSEVAIN, *Algemeen overzicht der gemeentewet*, blz. 25.

[5]) Krachtens het wetboek van strafvordering zijn de burgemeesters van gemeenten, waar geen commissaris van politie is, tevens hulpofficieren van justitie Zie artt. 11, 16 en 32 strafvordering.

dat hij meer gemeente ambtenaar is, die aan het hoofd van den raad en van het dagelijksch bestuur de werkzaamheden en de zittingen van beide collegiën leidt, de orde handhaaft, en alles voorbereidt, wat dáar ter tafel moet worden gebracht, en de gemeente in alle omstandigheden en in alle rechtsgedingen vertegenwoordigt. Aan het hoofd der politie geplaatst, is hem de zorg voor de veiligheid, voor de gezondheid en de zedelijkheid binnen zijne gemeente opgedragen. Als hoofd der gemeente wordt hij uit de gemeentekas bezoldigd, doch het bedrag zijner jaarwedde wordt door Gedeputeerde Staten vastgesteld en aan des Konings bekrachtiging onderworpem. Het advies van den raad wordt echter vooraf ingewonnen [1]). Als rijksambtenaar is hij bovendien verplicht, toe te zien, dat door den raad geene besluiten worden genomen, die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang. In zulk een geval is hij gehouden de uitvoering er van te schorsen, en binnen vier en twintig uren van zoodanig besluit kennis te geven aan Gedeputeerde Staten, die den Koning daarvan verslag doen. Eerst wanneer dertig dagen na de dagteekening der kennisneming, geene schorsing of vernietiging door den Koning is bevolen, is hij tot de uitvoering verplicht.

Uit dit alles blijkt, van hoeveel belang de betrekking van burgemeester is. Onverschillig of de gemeente, die aan zijne zorg is toevertrouwd, groot of gering van omvang is, toch hangt haar welzijn, haar vooruitgang, grootendeels van de geschiktheid, den practischen blik en de bekwaamheid van het hoofd van het bestuur en van zijnen invloed op den raad af. En is het waar, dat het politiek leven eener natie zijn uitgangspunt vindt in een gezond gemeentewezen en in de belangstelling van den ingezetene voor de huishouding van de plaats zijner inwoning, dan valt het gewicht der betrekking nog meer in het oog.

Tot de inrichting van het gemeentebestuur behooren, behalve de burgemeester, ook de wethouders, die te zamen met het hoofd der gemeente een bijzonder collegie, en wel dat van het dagelijksch bestuur uitmaken. Over hunne bevoegdheid en hunnen werkkring spreken wij straks. Zij worden gelijk de leden van Ge-

---

[1]) Art. 66 en volg. en art. 184 en volg. gem.wet.

deputeerde Staten uit en door de Provinciale Staten worden aangewezen, gekozen uit en door de leden van den raad. In gemeenten, die 20 000 zielen of minder tellen, zijn twee — in alle andere gemeenten drie of vier wethouders naar het goedvinden van den raad [1]). Zij hebben gedurende zes jaren zitting; de helft treedt om de drie jaren af, maar is herkiesbaar. De tijd van aftreding en verkiezing is de eerste Dinsdag in September, terwijl tusschentijds openvallende plaatsen binnen veertien dagen vervuld moeten worden [2]).

Daar het somwijlen moeielijk is, geschikte personen te vinden voor eene betrekking, welke naast die van burgemeester de gewichtigste is in het bestuur eener gemeente, heeft de wet ten opzichte van de gelijktijdige waarneming er van met andere ambten eene grootere vrijheid toegestaan. Met uitzondering van de betrekking van ambtenaar bij het bestuur van 's rijks directe belastingen, mogen zij alleen die, welke *volstrekt* onvereenigbaar zijn met het burgemeesterschap, niet gelijktijdig waarnemen [3]). Even als Gedeputeerde Staten genieten de wethouders eene jaarwedde, waarvoor dezelfde regel geldt, dat nl. de helft als vast inkomen, de andere helft als presentiegeld wordt beschouwd [4]). Zij wordt op dezelfde wijze als bepaald is voor die van den burgemeester, door de Gedeputeerde Staten vastgesteld.

De wet schrijft voor hoevele malen de raad in elk geval bijeen moet komen, ten einde over de belangen der gemeente te beraadslagen, nl. ten minste zes malen 's jaars. Overigens bepaalt het reglement van orde, op welke tijden de gewone vergaderingen plaats zullen vinden, terwijl de burgemeester de bevoegdheid heeft den raad zoo dikwijls bijeen te doen komen, als de belangen der gemeente het vorderen. De leden worden door den voorzitter, met opgave der aan de orde zijnde werkzaamheden, ten minste tweemaal vier-en-twintig uren te voren opgeroepen. Bij spoed eischende gevallen kan deze termijn zooveel korter zijn, als noodig blijkt. Verder kunnen het dagelijksch bestuur alsmede de leden den voorzitter uitnoodigen eene vergadering van den raad

---

1) Art. 79 gem.wet.
2) Art. 80, 83 en 84 ibid.
3) Art. 89 ibid.
4) Art. 94 ibid.

te beleggen, mits dit geschiede in gemeenten beneden 20000 zielen door drie, in de andere gemeenten door een vijfde der leden, die de redenen daarvoor schriftelijk moeten opgeven [1]). De raad kan geen zitting houden, tenzij de grootste helft der leden opgekomen is; en ten einde te beletten, dat zij door opzettelijk weg te blijven de afdoening der zaken verhinderen, is voorgeschreven, dat wanneer na eene tweede oproeping slechts de minderheid is opgekomen, met de tegenwoordig zijnde leden kan worden voortgegaan.

Ook voor de zittingen van den raad is het beginsel van openbaarheid gehuldigd. De belangstelling in de gemeente-huishouding is de beste waarborg voor de richtige behartiging van hare belangen. Dit beginsel hangt nauw samen met het geheele stelsel der Grondwet; de openbaarheid der zittingen kon hier niet geweigerd worden, daar zij voor de algemeene en provinciale vertegenwoordiging was toegestaan. Niet alleen moet ter algemeene kennis worden gebracht, dat eene zitting plaats zal hebben [2]), maar zelfs heeft ieder ingezeten de bevoegdheid, ter secretarie inzage te nemen van die besluiten van den raad, welke niet geheim zijn, en zich daarvan op eigen kosten afschriften te doen uitreiken [3]). De regel is dat de vergaderingen in het openbaar worden gehouden, doch op voorstel van den burgemeester of een zeker aantal leden kan over onderwerpen, voor behandeling in eene openbare zitting minder vatbaar, in besloten vergadering beraadslaagd en gestemd worden. Opdat evenwel van deze bevoegdheid door de gemeenteraden geen misbruik worde gemaakt, noemt de wet [4]) eenige onderwerpen op, waarover in eene besloten vergadering *niet* kan worden beraadslaagd, noch een besluit genomen. Deze zijn: de toelating van nieuwe leden; de begrooting en rekening der gemeente; het doen van uitgaven, op de begrooting niet tot zoodanig bedrag of in het geheel niet voorkomende, en het aanwijzen van middelen om ze te bestrijden; het invoeren, wijzigen of afschaffen van belastingen; het aangaan van geldleeningen; het vervreemden of bezwaren, verhuren of verpachten van gemeente-eigendommen; het onderhands aanbe-

---

1) Artt. 40, 41 en 42 gem.wet.
2) Artt. 41 en 43 ibid.
3) Art. 72 ibid.
4) Art. 44 ibid.

steden van werken of leverantiën, en eindelijk het tot stand brengen of opheffen van inrichtingen van openbaar nut; al te gader zaken, waarover zooveel mogelijk het volle licht van openbaarheid schijnen moet.

De raad heeft de bevoegdheid, aan vaste commissiën uit zijn midden op te dragen, òf de voorbereiding van datgene, waarover hij heeft te besluiten, òf wel het behulpzaam zijn van burgemeester en wethouders in het beheer van bepaalde takken van de huishouding der gemeente. Zoo zijn in de grootere gemeenteraden commissiën van wetgeving, van financiën, enz. De wet verklaart zelfs de wenschelijkheid van de eerstgenoemde. Ten einde te beletten, dat dergelijke commissiën in eene soort van sleur geraken, moeten hare leden jaarlijks benoemd, en hunne namen openbaar gemaakt worden, terwijl eene verordening haren werkkring regelt [1]).

Voor het overige gelden ook voor de leden van den raad dezelfde regelen, als voor die van elke andere vertegenwoordiging. Zij stemmen volgens eed en geweten en zonder ruggespraak met de kiezers; zij onderzoeken de geloofsbrieven hunner medeleden; zij hebben het recht van amendement en van initiatief; zij zijn niet gerechtelijk vervolgbaar wegens de door hen in de vergadering geuite stem of meening. Ofschoon deze bepaling (art. 47 gemeentewet) de vrijheid van spreken, vooral in den kleineren kring van den gemeenteraad onontbeerlijk, op afdoende wijze schijnt te waarborgen, heeft de rechterlijke macht onderscheid gemaakt of de stem of meening al dan niet was geuit »over een in den raad in beraadslaging zijnd onderwerp." Tot deze onderscheiding geeft de letter van art. 47 evenmin aanleiding als de geest [2]).

Voor den geregelden gang van het bestuur zijn verschillende ambtenaren noodig. Van twee hunner, nl. den secretaris en den ontvanger, worden de wijze van benoeming en de werkkring door de gemeentewet voorgeschreven [3]).

---

[1]) Art. 54 en volg. en art. 166 gem.wet.

[2]) Zie Mr. J. T. BUIJS, de grondwet, blz. 540 en Mr. J. OPPENHEIM, Handboek van het Nederl. gemeenterecht, blz. 154.

[3]) Art. 95 en volg. ibid en art. 106 en volg.

Voor beide betrekkingen wordt, in afwijking van hetgeen de provinciale wet voor de benoeming van den griffier voorschrijft, door het dagelijksch bestuur eene *aanbeveling* gedaan, en niet eene *voordracht*, waarvan het rechtsgevolg is, dat de raad de bevoegdheid heeft zijne keuze te vestigen op een andere persoon. Als gemeente-ambtenaren leggen beiden in eene openbare zitting van den raad, in handen van den voorzitter, de gevorderde eeden af. Hunne jaarwedden worden door Gedeputeerde Staten vastgesteld, gelijk voorgeschreven is voor die van den burgemeester en wethouders. In gemeenten van 5000 zielen of daarbeneden kan dezelfde persoon, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, de beide betrekkingen bekleeden. Voor het overige worden dezelfde vereischten van benoembaarheid gevorderd als voor het lidmaatschap van den raad, terwijl schier al de voorschriften van de wet, ten opzichte van de gelijktijdige waarneming van het burgemeesterschap met andere betrekkingen, ook op hen toepasselijk zijn.

Terwijl de secretaris de pen voert zoowel in de zitting van den raad als in het collegie van burgemeester en wethouders, alsmede desgevorderd in alle commissiën, terwijl hij alle stukken, die òf van den raad òf van het dagelijksch bestuur uitgaan, met den burgemeester onderteekent, en zich op zijne secretarie met al die werkzaamheden onledig houdt, welke hem bij zijne instructie of door den burgemeester worden opgedragen, is de ontvanger met het beheer der geldmiddelen belast, vordert hij alle inkomsten van de gemeente in, en doet hij alle uitgaven, waarvoor hem bevelschriften of ordonnantiën van betaling worden gegeven. Jaarlijks wordt door hem aan burgemeester en wethouders rekening en verantwoording van zijn beheer gedaan, en zoo dikwijls zij het vorderen inzage van de kas gegeven. Als rekenplichtig ambtenaar is hij gehouden een zakelijken borgtocht te stellen, welke in den regel althans een tiende van de ontvangst, doch nimmer minder dan *f* 100 mag bedragen [1]).

---

[1]) In gemeenten echter, »waar de geringheid van ontvangst en belooning eene afwijking van den regel schijnt te eischen," kan onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten een persoonlijke borgtocht worden gesteld. Zie art. 109 gem. wet.

§ 2. Bevoegdheid van het gemeentebestuur.

De betrekking waarin de gemeente staat tot het geheele Rijk en de provincie, heeft voor het bestuur der gemeente hetzelfde stelsel doen aannemen als voor de Provinciale Staten. Het treedt aan de eene zijde als agent van het algemeene rijks- en provinciaal bestuur op, aan de andere zijde is het met de behartiging van de huishoudelijke belangen der gemeente belast. In zijne eerste hoedanigheid is het verplicht mede te werken tot de uitvoering van al de wetten, maatregelen van inwendig bestuur en koninklijke bevelen, alsmede van de provinciale reglementen, en is het gehouden over alle zaken de gemeente betreffende, der hooge regeering van bericht en raad te dienen [1]. Zoo is het verplicht — om ons slechts tot een enkel voorbeeld te bepalen — de wettelijke voorschriften met betrekking tot het onderwijs op te volgen. De wet toch op het lager onderwijs schrijft voor, dat in elke gemeente openbare scholen moeten zijn, terwijl de wet op het middelbaar onderwijs eveneens vordert, dat in gemeenten van meer dan 10000 zielen burgerdag- en avondscholen moeten opgericht worden. De gemeente kan zich aan de haar daarbij opgelegde verplichting niet onttrekken; zij is gehouden de wettelijke voorschriften te helpen uitvoeren.

Wat betreft de behartiging der huishoudelijke belangen, gelijk wij boven reeds hebben aangeteekend, wordt de gemeente door de Grondwet beschouwd als een staatkundig en zedelijk lichaam, dat zoowel staatkundige als burgerlijke rechten bezit. Zij wordt vertegenwoordigd door den raad, die in haren naam de haar toekomende rechten uitoefent [2]. Als zoodanig heeft deze dan ook het recht van wetgeving, van benoeming der gemeente-ambtenaren, van belastingen te heffen, van eigendommen aan te koopen, of te vervreemden en te bezwaren; zoo heeft de raad de bevoegdheid om ten dienste der gemeente geldleeningen aan te gaan, waterleidingen, grachten, wegen, enz., aan te leggen of te verbe-

---

[1] Artt. 124 en 126 gem.wet.

[2] Art. 140. »*Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten.*"

teren; zoo oefent hij toezicht uit op het beheer der instellingen van liefdadigheid, onverschillig of zij uit gemeente-inkomsten worden onderhouden, of tot die van gemengden aard behooren; zoo geeft de Grondwet hem het recht van petitie voor de belangen van de gemeente en van hare ingezetenen [1]).

Bij al die zelfstandigheid zijn de handelingen van den raad aan een voortdurend en waakzaam toezicht van Gedeputeerde Staten onderworpen, en zijn verschillende van zijne besluiten aan de goedkeuring van dit collegie onderworpen. Wij komen straks daarop terug.

De gemeente heeft, èn als staatsrechtelijk, èn als zedelijk lichaam, bezittingen. Vervreemding of bezwaring van hetgeen zij als staatsrechtelijk lichaam bezit, kan niet plaats vinden dan wanneer die eigendommen niet meer aan hunne bestemming beantwoorden, en dit bij raadsbesluit is uitgemaakt [2]). Zoo bezit zij staatsrechtelijk (*jure publico*): wegen, kanalen, bruggen, pleinen, havens, enz. Met betrekking tot hetgeen zij als zedelijk lichaam bezit, staat zij met ieder individu gelijk. Zoo kan zij volgens het burgerlijk recht (*jure privato*) grond, hoeven, enz. bezitten. Deze kan zij verkoopen, verruilen of bezwaren, mits altijd onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten.

De Raad heeft de bevoegdheid verordeningen uit te vaardigen — ook wel keuren geheeten — welke bindende zijn binnen de grenzen der gemeente. Zij moeten zich tot het belang der gemeente bepalen en mogen zich dus niet begeven in den kring van het belang der provincie of van het Rijk. De Koning is bevoegd de verordening welke daarmede in strijd is, te schorsen of te vernietigen. Zij houdt van rechtswege op te gelden, zoodra in het onderwerp door eene hoogere macht is voorzien. Daarenboven is de Koning bevoegd de verordening te schorsen of te vernietigen, welke in strijd is met de wet of het algemeen belang.

---

[1]) Art. 144. »*De gemelde besturen kunnen de belangen van hunne gemeenten en hare ingezetenen voorstaan bij den Koning, bij de Staten-Generaal en bij de Staten der provincie, waartoe zij behooren.*»

[2]) Art. 230 gem.wet.

Voor de toepassing van dit recht des Konings heeft de gemeentewet het begrip »verordening" zeer ruim opgevat. Zij verstaat daaronder niet slechts de algemeen bindende keuren, maar alle voorschriften en beschikkingen, niet alleen van den raad, maar ook van burgemeester en wethouders [1]). Terwijl de provinciale wet uitgaat van het stelsel dat bij schorsing of vernietiging van een provinciaal besluit, dit in zijn geheel wordt getroffen, neemt de gemeentewet slechts schorsing of vernietiging aan van die voorschriften der gemeente-verordening, welke met de wet of het algemeen belang strijden. De Koning kan dus een gedeeltelijke afkeuring over de plaatselijke verordening uitspreken. Voor het overige kan de vernietiging er van niet plaats vinden, dan nadat de Raad van State er over gehoord is [2]).

De eigenlijke verordeningen zijn van tweeërlei soort, nl. de zoodanige, welke de eene of andere administratieve aangelegenheid regelen, zonder strafbepalingen te bevatten, en de zoodanige, tegen wier overtreding straffen worden bedreigd. Tot de eerstgenoemde behooren bijv. verordeningen op de regeling van het onderwijswezen, de benoeming van ambtenaren, de wijze van heffing van belastingen, de verdeeling van de stad in wijken, enz., die allen een zuiver administratief karakter bezitten.

De meeste verordeningen behooren echter tot de tweede soort. Zij hebben nu eens betrekking op de openbare veiligheid en orde, dan weder op de zedelijkheid en gezondheid, en op verscheidene andere onderwerpen, welke voor de gemeente van belang zijn. Daarbij wordt niet alleen verboden zekere handelingen te doen, maar worden ook den ingezetenen verplichtingen opgelegd. De politie-macht van den plaatselijken wetgever strekt zich ver uit, en behelst niet zelden ingrijpende beperkingen van het eigendomsrecht, welke echter altijd in het algemeen belang moeten worte-

---

[1]) Art. 150 volg. Gemeentewet. Gedurende de jaren 1873 tot en met 1882 is van dit vernietigingsrecht ruim zestig malen gebruik gemaakt, drie malen wegens strijd met het algemeen belang, de overige keeren op grond van strijd met de wet. Gevallen, waarin de vernietiging werd uitgesproken ter zake van verkeerde uitvoering van rijkswetten, zijn daaronder begrepen. Mr. J. OPPENHEIM, Handboek Ned. gemeenterecht, blz. 49. [2]) Zie blz. 133.

len. Zoo kan eene verordening voorschriften inhouden omtrent het bouwen, in het belang der openbare veiligheid en gezondheid; zoo kan de plaatselijke wetgever bepalen, hoe bijv. de stoep van een aan een particulier toebehoorend huis moet ingericht zijn, of verbieden, dat er voorwerpen op geplaatst worden, die gevaarlijk zijn of de straat ontsieren [1]).

Elke verordening moet aan Gedeputeerde Staten worden medegedeeld, zoodra dezen daartoe aanvrage doen. Doch van elke strafverordening moet binnen tweemaal vier en twintig uren nadat zij door den raad is vastgesteld, een afschrift aan Gedeputeerde Staten worden gezonden. Zij mag niet worden afgekondigd, alvorens het bericht van ontvangst van dit collegie is uitgegaan. Deze regeling is zeer doelmatig, daar zij Gedeputeerde Staten in de gelegenheid stelt tijdig hunne aanmerkingen te maken. Daaraan wordt zeer dikwijls gevolg gegeven. Geschiedt dit niet, en blijven Gedeputeerden bij hun gevoelen, dan dragen zij de verordening den Koning ter vernietiging voor. Verder schrijft de gemeentewet omtrent de strafverordeningen voor dat zij, zooveel mogelijk, worden ontworpen door eene vaste commissie uit den raad en dat deze commissie of bij gebreke daarvan burgemeester en wethouders, steeds zullen nagaan aan welke van de bepalingen der plaatselijke verordeningen, op wier overtreding straf is gesteld, voortdurende kracht is toe te kennen. Het doel van deze voorschriften is niet alleen het bevorderen eener goede, zooveel mogelijk eensluidende redactie, maar ook om verwarring te vermijden, die noodzakelijk in den loop der tijden zou ontstaan, zoo niet nauwkeurig werd uitgemaakt welke veranderingen in de gemeentelijke wetgeving hebben plaats gegrepen. Om dit doel nog beter te bereiken beveelt art. 178 der gem.wet dat de raad ten minste eenmaal in de vijf jaren bij afzonderlijke verordening zal verklaren, welke strafverordeningen nog gelden.

Op de overtreding der verordeningen [2]) mag de gemeenteraad geldboete stellen van ƒ1—25, en gevangenisstraf van 1—3 dagen, te zamen of afzonderlijk, en zoo noodig, de verbeurdverklaring of vernietiging van alles wat uit het misdrijf is voortgesproten of als middel tot het bedrijven daarvan heeft gediend. De raad

[1]) Zie blz. 315. [2]) Artt. 161—165 gemeentewet.

heeft evenwel alleen dan deze bevoegdheid, wanneer de straffen niet reeds zijn vastgesteld bij eene wet, een algemeenen maatregel van inwendig bestuur, of eene provinciale verordening.

Even als Gedeputeerde Staten meer in het bijzonder het uitvoerend bewind uitmaken van de Provinciale Staten, is het collegie van burgemeester en wethouders dat van den raad. Ook hunne bevoegdheid wordt door de gemeentewet omschreven.

Ten opzichte van de betrekking van den raad tot de algemeene regeering en het provinciaal bestuur, is vooral aan dit collegie opgedragen de adviezen te geven in alle zaken de gemeente betreffende. Verder is het belast met de uitvoering en afkondiging van alle verordeningen van den raad [1]), en met het toezicht dat aan die uitvoering de hand worde gehouden. Het is bevoegd, alles, wat in strijd met die verordeningen is gedaan of nagelaten, te doen wegnemen of verrichten, des noods op kosten van de overtreders; het beheert de eigendommen der gemeente, voert de begrooting uit, en contrôleert de boeken en de kas van den gemeente-ontvanger. De zorg voor de bruikbaarheid en veiligheid der publieke wegen, straten, vaarten, van de brandbluschmiddelen, enz., de gezondheids-politie, de openbare zedelijkheid, en wat dies meer zij, zijn aan dit collegie opgedragen. De burgemeester en de wethouders zijn niet alleen de uitvoerders van den wil van den raad, niet alleen de band tusschen den raad, het algemeen rijksgezag en het provincaal bestuur, maar zij zijn bevoegd, en zelfs dikwijls verplicht, het initiatief te nemen in vele zaken, welke in het belang der gemeente strekken. Daarom zijn zij dan ook den raad wegens het dagelijksch bestuur verantwoording schuldig, en brengen zij jaarlijks een uitvoerig en beredeneerd verslag van den toestand der gemeente uit [2]).

Van niet minder gewicht is dat gedeelte van de gemeentewet, hetwelk over het geldelijk beheer der gemeente handelt, waarvoor uitvoerige regels worden gegeven, ten einde te beletten, dat door onachtzaamheid en onregelmatigheid de financieele krachten

[1]) Zie het formulier van afkondiging in art. 173 gem. wet. Art. 70 belast ook den burgemeester met de uitvoering der besluiten van den raad.

[2]) Art. 179—183 ibid.

eener gemeente te gronde gericht, of door overmatige spilzucht der plaatselijke besturen al te groote lasten op de ingezetenen gelegd worden. Op dit punt mag niet de minste willekeur heerschen.

In de eerste plaats komen de begrooting en de verantwoording in aanmerking. De hiervoor in de gemeentewet opgenomen bepalingen strekken ter voldoening aan het voorschrift der Grondwet [1]).

De voor de begrooting gestelde regelen betreffen den tijd van indiening, de openbaarheid en eindelijk den vorm en inhoud.

De begrooting moet zóo tijdig ingediend worden, dat zij door den raad behandeld en door Gedeputeerde Staten onderzocht en goedgekeurd kan worden, alvorens zij in werking treedt. Zij moet uiterlijk vier maanden vóor het jaar, waarvoor zij dient, dus in de maand Augustus, aan de leden van den raad aangeboden worden.

Wat de openbaarheid betreft, er mag geen zweem van geheimhouding bestaan. Niet alleen wordt zij ter algemeene inzage op de secretarie nedergelegd, en moet ter kennis van het publiek gebracht worden, niet alleen mag ieder ingezeten haar inzien, maar ook is zij in afschrift voor een ieder verkrijgbaar. De ingezetenen moeten weten, welk gebruik gemaakt wordt van de door hen opgebrachte gelden. Voor geene zaak is dus openbaarheid zoo noodzakelijk, als voor de begrooting en verantwoording van de gemeentegelden.

Eindelijk worden ook eenige regelen gegeven met betrekking tot hetgeen de begrooting inhouden moet. Immers er zijn uitgaven, waartoe de gemeente krachtens onderscheidene wetten verplicht is. De vermelding daarvan wordt door de gemeentewet voorgeschreven, terwijl ook aan de andere zijde de middelen aangewezen moeten worden, om die uitgaven te bestrijden. Welke posten op de begrooting gebracht moeten worden, leert art. 205 der gemeentewet. En voor het geval, dat de raad weigerachtig is, deze op hare begrooting te vermelden, zijn Gedeputeerde Staten verplicht ze op eigen gezag daarop te brengen. Maar hoe, als de gewone inkomsten niet toereikende zijn, en de raad ongenegen is nieuwe belastingen uit

---

[1]) Art. 143. »*De wet regelt ook het opmaken der begrootingen en het opnemen en sluiten der plaatselijke rekeningen.*»

te schrijven? In zulk een geval moeten Gedeputeerde Staten die uitgaven, welke niet tot de verplichte behooren, zooveel verminderen, dat èn de door de wet opgelegde kunnen worden bestreden, èn het evenwicht tusschen inkomsten en uitgaven hersteld zij [1]). Gedeputeerde Staten hebben dus in dit geval dezelfde bevoegdheid tegenover de gemeente als, naar wij boven zagen, aan den Koning is toegekend tegenover de provincie.

Met betrekking tot de rekening en verantwoording merken wij op, wat wij reeds boven hebben aangeteekend, dat de ontvanger met het geldelijke beheer belast is en dat hij daarvoor rekenplichtig is aan burgemeester en wethouders. Wederkeerig zijn dezen aan den raad rekening en verantwoording schuldig. Overigens gelden ook daarvoor dezelfde beginselen van openbaarheid als voor de begrooting. Ook zij kan door ieder ingezetene ingezien worden, en wordt algemeen verkrijgbaar gesteld. Zij moet binnen zeven maanden, na afloop van het jaar, waarop zij betrekking heeft, ingediend worden. Zij wordt, na door den gemeenteraad te zijn goedgekeurd, aan Gedeputeerde Staten toegezonden, die haar aan een vernieuwd onderzoek onderwerpen, en bij goedkeuring het bedrag der ontvangsten en uitgaven vaststellen. Zij gaan echter daartoe niet over, dan nadat hun gebleken is, dat de rekening ten minste veertien dagen ter lezing op de secretarie heeft gelegen [2]).

De gemeente trekt hare inkomsten òf uit hare eigene bezittingen, òf uit de opbrengst van belastingen.

Met betrekking tot de inkomsten van hetgeen de gemeente *jure privato* bezit, is zij geheel vrij, en staat zij met ieder persoon gelijk. Van hetgeen zij *jure publico* bezit, kan zij het gebruik of genot doen betalen. Zulke heffingen worden dan echter als belastingen beschouwd. Zoo stelt de gemeentewet alle weg-, brug-, kaai-, haven-, sluis-, school- en andere dergelijke gelden gelijk met belastingen [3]). De toepassing van deze bepaling heeft echter in sommige gemeenten tot moeilijkheden aanleiding gegeven, omdat alsdan, volgens sommigen, art. 172 van de Grondwet: »geene

---

[1]) Art. 212 gem. wet.
[2]) Art. 215—221 gem. wet.
[3]) Art. 238 ibid.

privilegiën kunnen in het stuk van belastingen worden verleend", van kracht is, en men dus niet aan de ingezetenen eene vrijstelling kan verleenen, die men den niet-ingezetenen weigert.

Met betrekking tot de belastingen, die de gemeente zelve heft, heeft de wetgever eenige regelen voorgeschreven. In dit opzicht zijn plaatselijke besturen gebonden aan de goedkeuring des Konings, zonder welke geene belastingen kunnen worden ingevoerd, gewijzigd of afgeschaft [1]). Bij de gewone besluiten van den gemeenteraad, of bij plaatselijke verordeningen, die andere onderwerpen regelen dan de heffing van belastingen, werkt alleen het uitvoerend gezag des Konings, wanneer hij nl. den strijd met de rijks- of provinciale wet of met het algemeen belang doet ophouden. De verordening tot het heffen der belasting behoeft zijne medewerking, om verbindbare kracht te bekomen en uitgevoerd te kunnen worden. Intusschen zijn de door de gemeentewet voorgeschrevene regelen niet alleen voor den raad, maar ook voor den Koning verbindend.

Het besluit van den raad, waarbij eene belasting wordt ingevoerd, gewijzigd of afgeschaft, moet binnen acht dagen, met al de daarbij behoorende verordeningen betrekkelijk de invordering, aan Gedeputeerde Staten worden ingezonden. Dit collegie brengt over de te heffen belasting aan den Koning zijn advies uit. De koninklijke beslissing moet binnen twee maanden, nadat Gedeputeerde Staten hun verslag hebben uitgebracht, aan den raad worden bekend gemaakt, tenzij de Koning gebruik maakt van zijne bevoegdheid om dien termijn te verdagen. Voor het geval, dat eene belasting, nadat zij vastgesteld en door den Koning goedgekeurd is, mocht blijken met de wet of het algemeen belang te strijden, geldt niet de regel die voor de andere verordeningen is voorgeschreven, dat zij nl. van rechtswege ophoudt te gelden, maar zij moet op dezelfde wijze als zij tot stand is gekomen, weder worden afgeschaft, d. i. zoowel de raad als de Koning

---

[1]) Art. 142 1ste en 2de lid. «*Het besluit van een gemeentebestuur, tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting, wordt voorgedragen aan de Staten zijner provincie, die daarvan verslag doen aan den Koning, zonder wiens goedkeuring daaraan geen gevolg mag worden gegeven. — De wet geeft algemeene regels ten aanzien der plaatselijke belastingen.*»

moet daartoe medewerken. Is de eerste ongenegen daartoe de hand te leenen, dan is voor hare afschaffing de medewerking van den algemeenen wetgever noodig, die dan met zijn alles beheerschend gezag in de plaats van den gemeentelijken wetgever treedt [1]).

De belastingen, welke de gemeente heft, worden rechtstreeks door haar op sommige voorwerpen gelegd, of zij zijn opcenten die zij van enkele rijksbelastingen geniet.

In het stelsel van de gemeentewet ten opzichte van het belastingstelsel, heeft de wet van 7 Juli 1865 (Stbl. n°. 79) eenige ingrijpende wijzigingen gebracht. Door deze zijn de oorspronkelijke artt. 240—258 gedeeltelijk ingetrokken, gedeeltelijk gewijzigd. Op het voetspoor der gemeentewet heeft zij het bedrag der opcenten bepaald, dat de gemeenten heffen mag, ten einde eene al te hooge opdrijving van dit middel tegen te gaan.

Tot de belastingen, die de gemeente rechtstreeks opleggen kan, behooren de hoofdelijke omslagen, of andere plaatselijke directe belastingen, de belasting op de honden, die op de tooneelvertooningen, en eindelijk de rechten en loonen van het genot van gemeente-inrichtingen, waarvan wij boven reeds melding gemaakt hebben. Opcenten mag zij alleen heffen op de hoofdsom der grondbelasting en andere daarvoor vatbare rijksbelastingen, rechtstreeks naar het vermogen of inkomen geheven. De eerstgenoemde opcenten mogen echter voor de gebouwde eigendommen niet hooger dan tot 40, voor de ongebouwde niet hooger dan tot 10 opgevoerd worden, terwijl de laatstgenoemde niet eerder geheven mogen worden, dan wanneer de heffing der opcenten op de grondbelasting tot het door de wet bepaalde maximum is geklommen, en tegelijk een hoofdelijke omslag geheven wordt, welks opbrengst met het bedrag der te heffen opcenten op de personeele belasting gelijk staat. Verder wordt èn bij de wet van 7 Juli 1865 èn bij de gemeentewet, voor sommige belastingen eene beperking gegeven. Zoo mag op honden, die uitsluitend gehouden worden ten dienste van den landbouw of eenig bedrijf van nijverheid, geene of eene mindere belasting geheven worden dan op die, welke uit weelde worden gehouden; zoo mag het bedrag der rechten en loo-

[1]) Art. 232—236 gem. wet.

nen voor het gebruik of genot van gemeente-inrichtingen niet hooger zijn, dan in evenredigheid van de kosten van aanleg of onderhoud [1]). Van andere voorwerpen wordt verboden belastingen te heffen, bijv. poortgelden of recognitiën wegens de uitoefening of aanvaarding van bedrijven of bedieningen [2]). Zoo mogen de plaatselijke belastingen den doorvoer en den uitvoer naar — en den invoer uit andere gemeenten niet belemmeren, een verbod dat reeds in de Grondwet staat uitgedrukt [3]). Eindelijk zijn door de wet van 7 Juli 1865 belastingen op voorwerpen van verbruik geheel verboden.

Deze laatste bepaling, hoezeer volkomen gerechtvaardigd, gaf een schok aan de inkomsten van vele gemeenten. De gemeentewet had deze belasting niet verboden, maar er alleen eene zekere voorwaarde aan verbonden. Schier overal maakten de opcenten op de wijnen en het gedestilleerd een belangrijk deel der inkomsten uit. Om dat verlies te vergoeden, geeft de wet van 7 Juli 1865 aan de gemeenten de bevoegdheid, over vier vijfden der door het Rijk geheven personeele belasting te beschikken, en ten einde aan sommige gemeenten den tijd te geven hare belastingen in overeenstemming met het nieuwe stelsel der wet in te richten, bepaalt zij, dat aan haar bij de wet dispensatie voor een zekeren termijn kan gegeven worden van het verbod om belastingen op artikelen van consumptie te heffen. Het Staatsblad van 1866 en volgende jaren houdt daarvan menig voorbeeld in.

Behalve deze belastingen wordt nog in sommige gemeenten arbeid of levering van grondstoffen gevorderd, ten behoeve van gemeentewerken, bijv. voor den aanleg van wegen, dijken, enz. [4]) Ook tot het doen van de personeele diensten ter handhaving der openbare orde of in het algemeen belang bij brand of overstrooming, kunnen de ingezetenen opgeroepen worden, wanneer de bijstand der beambten of vrijwillige hulp, en de middelen niet voldoende zijn [5]). Doch dergelijke persoonlijke diensten moeten bij

---

[1]) Artt. 253 en 254 gem. wet.
[2]) Art. 254 2de lid, ibid.
[3]) Art. 142 3de lid, Grondwet.
[4]) Art. 239 gem. wet.
[5]) Art. 192 ibid.

verordening geregeld worden, terwijl ook op de belastingen *in natura* of de verplichting tot arbeid of de levering ten behoeve van gemeentewerken, al de regelen der straks besproken wijze van invoering van toepassing zijn [1]).

Bij de uitvoerige regelen, door de wet ten aanzien der gemeentelijke belastingen gesteld, voegt zij ook voorschriften omtrent de wijze waarop zij zullen worden ingevorderd, en waarop voor de directe plaatselijke belastingen de kohieren moeten worden gemaakt. Ten aanzien van dit laatste punt is de oorspronkelijke wet gewijzigd door die van 28 Juni 1881 (Stbl. n°. 102) [2]). Onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten worden deze kohieren opgemaakt door burgemeester en wethouders. Binnen 14 dagen na de goedkeuring wordt een afschrift van het kohier gedurende vijf maanden ter secretarie voor een ieder ter lezing gelegd. Binnen twee maanden na de goedkeuring wordt een aanslagbiljet uitgereikt, hetwelk een uittreksel bevat van het kohier *voor zooveel dit den aangeslagene betreft.* De aangeslagene kan binnen drie maanden bij den raad bezwaren inbrengen tegen zijnen aanslag. Meent hij zich bij de beslissing van den raad niet te kunnen nederleggen, dan kan hij binnen 30 dagen in beroep komen bij Gedeputeerde Staten, die ten spoedigste uitspraak moeten doen. Hij is intusschen verplicht zijn aanslag vooraf te voldoen.

---

§ 3. Toezicht van Gedeputeerde Staten.

Zelfstandigheid der gemeente onder gestadig toezicht van Provinciale, of, zoowals wij boven zagen, van Gedeputeerde Staten, is het beginsel, dat door de Grondwet gehuldigd wordt; ja zelfs voor beschikkingen over gemeente-eigendom, voor gemeente-begrootingen en voor »zoodanige andere burgerlijke rechtshandelingen, als de wet aanwijst," vordert zij de goedkeuring van Gedeputeerde Sta-

[1]) Art. 193 en 239 gem. wet.

[2]) Wet houdende wijziging der artt. 264, 265 en 266 der wet van 29 Juni 1851 (Stbl. n°. 85).

ten [1]). De gemeentewet heeft die burgerlijke rechtshandelingen nader omschreven, en de bijzondere gevallen aangeduid. Zij betreffen bijv. het aangaan van geldleeningen en al wat daarmede in betrekking staat, het koopen, ruilen, vervreemden of bezwaren van onroerend goed, of inschrijvingen in een der grootboeken der nederlandsche schuld, het aanvaarden van schenkingen en legaten aan de gemeenten gemaakt, het onderhands verhuren, verpachten of in gebruik geven van gemeente-eigendommen, alsmede het onderhands aanbesteden van werk of het doen van leverantiën [2]).

De Grondwet noemt ook de gemeente-begrooting, als aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten onderworpen. Zoowel de provinciale als de gemeentewet bevatten hetzelfde voorschrift [3]). De goedkeuring kan echter slechts aan de begrooting *in haar geheel*, gelijk zij door den raad is vastgesteld, worden onthouden [4]). Alleen voor het geval, dat de raad weigert de door de wet aan de gemeente opgelegde uitgaven op de begrooting te brengen, behoeft deze niet in haar geheel afgekeurd te worden, maar de posten worden door Gedeputeerde Staten, krachtens de hun verleende macht, gelijk wij dit boven zagen, er op gebracht.

De rekening der gemeente wordt door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

Behalve deze door de Grondwet aangewezen gevallen, zijn er nog verscheidene andere besluiten van den raad, die, om te kunnen werken, de goedkeuring van Gedeputeerde Staten vereischen. Zoo kan de gemeente geen proces voeren, zonder daartoe gemachtigd te zijn door Gedeputeerde Staten, die hunne goedkeuring niet geven, dan nadat hun uit rechtsgeleerde adviezen gebleken is, dat de gemeente in haar recht is, althans, dat er belangrijke redenen ten haren voordeele pleiten. [5]). Zoo kan de raad geen besluit nemen tot het instellen, veranderen of afschaffen van markten, dan met goedkeuring van Gedeputeerde Sta-

---

[1]) Art. 141. »*De besluiten der gemeentebesturen, rakende de beschikking over gemeente-eigendom, en zoodanige andere burgerlijke rechtshandelingen, als de wet aanwijst, worden aan de goedkeuring der Provinciale Staten onderworpen.*" Zie ook artt. 143 en 161 prov. wet.

[2]) Art. 194 gem. wet. [3]) Art. 143 prov. wet; art. 207 gem. wet.

[4]) Art. 210 gem. wet. [5]) Art. 199 gem. wet.

ten [1]). Evenzoo wordt de gemeente-rekening aan hunne goedkeuring onderworpen.

Over den invloed van Gedeputeerde Staten en hunne medewerking in alle belastingzaken, waarbij zij als de wettelijke adviseurs van den Koning optreden, hebben wij boven reeds gehandeld. Behalve eene dergelijke rechtstreeksche medewerking, oefenen Gedeputeerde Staten steeds een waakzaam toezicht uit over een reeks van handelingen van het gemeentebestuur. Van vele besluiten wordt de mededeeling gevorderd. Geldt het de verkiezing van leden van den gemeenteraad, het procesverbaal daarvan, alsmede de beslissing van den raad over de geloofsbrieven, moet aan Gedeputeerde Staten bekend gemaakt worden. Het reglement van orde, de indeeling der wijken in onderafdeelingen ter inlevering van stembriefjes bij verkiezingen, de rooster der aftreding van de leden, en wat niet al meer, vallen onder deze bepaling. De mededeeling van de verordeningen in het algemeen wordt door de Grondwet bevolen [2]). Waarvoor die mededeeling? Het antwoord ligt voor de hand. Gedeputeerde Staten zijn vooral met het toezicht belast, dat geen strijd zich openbare tusschen de gemeenteverordening en de rijkswet, den algemeenen maatregel van inwendig bestuur of het provinciaal reglement, of wel dat in die verordeningen niets geregeld worde, wat reeds door eene hoogere macht geregeld is. Verder strekt zich dan ook de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten niet uit, en hoe loffelijk ook hun pogen moge zijn, om zooveel mogelijk eenvormigheid in de verordeningen der verschillende gemeenten te brengen, zij zijn naar ons oordeel niet bevoegd, anders dan op officieuse wijze, aanmerkingen te maken op de redactie of de regeling eener aangelegenheid, wanneer zij zich daarmede niet volkomen kunnen vereenigen; alleen in geval van strijd met de wetten van een hooger gezag kunnen zij zich met kracht doen gelden.

Van verordeningen waarbij straffen zijn bedreigd, *moet*, naar wij reeds gezien hebben (blz. 368), een afschrift aan hen opgezonden

---

[1]) Art. 195. gem. wet.

[2]) Art. 140. » . . . . *Op de verordeningen welke hij* (de raad) . . . *maakt, en aan de Provinciale Staten moet mededeelen, is art.* 133 *van toepassing.*"

worden [1]). Van de ontvangst daarvan geven zij binnen veertien dagen bericht aan den raad. Wordt daarbij niet te kennen gegeven, dat de verordening aan den Koning ter vernietiging of schorsing voorgedragen is, dan kan de afkondiging veertien dagen na de dagteekening van het bericht van ontvangst plaats vinden. De Koning moet binnen twee maanden zijne beslissing kenbaar maken. Is in dien tusschentijd geene vernietiging of schorsing gevolgd dan wordt het er voor gehouden, dat hij het gevoelen van Gedeputeerde Staten niet deelt [2]).

Dat het bedrag der presentiegelden door hen wordt vastgesteld, en dat zij ook de jaarwedden van den burgemeester, de wethouders, den secretaris en den ontvanger onder nadere goedkeuring des Konings bepalen, hebben wij boven reeds aangeteekend.

Eindelijk oefenen Gedeputeerde Staten eene strafrechtelijke rechtsmacht uit over de leden van den raad. Heeft toch een van dezen gehandeld in strijd met de wet, door deel te nemen aan onderhandsche pachten of leverantiën; of wel door als pleitbezorger werkzaam te zijn in een proces, waarin de gemeente betrokken is, dan kan hij, na door den raad geschorst te zijn, door Gedeputeerde Staten, zoo deze hem schuldig oordeelen, van zijn lidmaatschap vervallen verklaard worden [3]).

Het is niet wel mogelijk, in dit korte bestek alle onderwerpen op te noemen, waarvoor nu eens eene middellijke, dan weder eene onmiddellijke medewerking van Gedeputeerde Staten vereischt wordt. De door ons opgenoemde gevallen zullen voldoende zijn om het bewijs te leveren, dat de gemeentebesturen onder voortdurend en waakzaam toezicht van het provinciaal bestuur verkeeren. Dit alleen meenen wij nog te mogen opmerken, dat zulk een toezicht niet ontaarden mag in eene zoodanige bemoeizucht met de gemeentehandelingen, welke het beginsel van eene gematigde zelfregeering verijdelen zou.

Tusschen den gemeenteraad en het collegie van Gedeputeerde Staten kan verschil van gevoelen bestaan. Geldt het verordeningen, die naar het gevoelen der laatstgenoemden in strijd zijn met de wet of het algemeen belang, en weigert de raad dien strijd te

---

[1]) Art. 167 gem. wet. [2]) Art. 170 2de lid, ibid. [3]). Art. 26 ibid.

erkennen, dan neemt het provinciaal bestuur het initiatief om de koninklijke beslissing uit te lokken. Maar het geval kan zich voordoen, dat Gedeputeerde Staten hunne goedkeuring niet kunnen verleenen aan besluiten van den raad, waarvoor die goedkeuring gevorderd wordt, en dat ook de raad van zijne zijde weigert, zich aan het gevoelen van het provinciaal bestuur te onderwerpen. Hoe zulk een conflict uit den weg geruimd? Het antwoord daarop wordt door art. 200 der gemeentewet gegeven: »In geval Gedeputeerde Staten het besluit van een gemeentebestuur weigeren goed te keuren, kan dit bestuur binnen dertig dagen, te rekenen van de dagteekening der beslissing van Gedeputeerde Staten, bij den Koning voorziening vragen;" met andere woorden: het kan in hooger beroep komen bij den Koning. Dit beginsel wordt overal van toepassing verklaard [1]), en het is dus de administratieve rechtsmacht, die het geschil beslecht.

HOOFDSTUK III.

DE WATERSCHAPS-BESTUREN.

Reeds van ouds heeft ons vaderland een zwaren strijd te voeren gehad, zoo met de zee als met de rivieren. Onze vaderen waren genoodzaakt al hunne krachten in te spannen, om daarin de zege te behalen. Maar juist die inspanning om de gevaren van overstrooming tegen te gaan, of om meren en moerassen in vruchtbaar land te herscheppen, heeft krachtig bijgedragen tot de ontwikkeling der natie.

Het water is een bestanddeel van het bestuur, zoover het bestemd is de gemeenschap te dienen. Deze zorg der overheid uit zich in velerlei opzichten. Ten eerste waar het water als een gevaar moet worden bestreden. Daaruit vloeien voort de waterkeering, het dijkwezen, de zorg voor de waterloozing en het waterpeil. Verder eischt het water zorg wegens zijne groote beteekenis voor het

---

[1]) Zie bijv. voor de begrooting art. 209 gemeentewet; voor de vaststelling van de rekening en verantwoording, art. 223 ibid. enz.

verkeer (rivieren, kanalen, havens, enz.), voor de openbare gezondheid en voor de drijfkracht, welke zij in verschillende oorden aan de nijverheid verstrekt.

Het negende hoofdstuk van de Grondwet voert ten titel »van den waterstaat". Onder het woord *Waterstaat* wordt niet alleen begrepen de zorg voor de dijken, sluizen, bruggen en andere waterwerken, of hetgeen met de politiezorg over de rivieren en andere wateren in betrekking staat, maar het omvat ook het beheer en het toezicht over de wegen, verveningen, ontgrondingen, mijnen, steengroeven, droogmakerijen en publieke werken. Verder behandelt de Grondwet onder dezelfde rubriek ook de waterschappen, en begrijpt ook deze onder het woord *Waterstaat*, hetwelk dus eene veel uitgebreidere beteekenis heeft dan men bij den eersten oogopslag zou vermoeden.

Even als met verschillende andere zaken het geval was, heerschte ook ten opzichte van alles, wat met den waterstaat in betrekking stond, in de republiek der Vereenigde Nederlanden eene groote verscheidenheid van inrichting en wetgeving. Eerst bij de Staatsregeling van 1798 kwam er ook in dit opzicht centralisatie. De aanstelling van eenen agent, belast met de inwendige politie en het toezicht op den toestand van dijken, wegen en wateren, werd voorgeschreven [1]). De Staatsregeling van 1801 droeg aan de departementale besturen de zorg op voor het onderhoud van alle dijken, waterwerken, wegen, bruggen, enz, onverschillig door wie zij bekostigd werden [2]). Onder het bestuur van den raadpensionaris SCHIMMELPENNINCK werd het beheer van den waterstaat opgedragen aan eene commissie van superintendentie [3]), die later onder de regeering van Koning LODEWIJK in eene generale directie van den waterstaat veranderd werd. Bij het keizerlijk decreet van 18 October 1810 kwam de administratie der polders, dijken en wegen onder eenen *directeur-général des ponts et chaussées.*

Het is niet onnatuurlijk dat de eerste Grondwet na het herstel onzer onafhankelijkheid, reeds dadelijk eene zeer ruime plaats gunde

---

[1]) Art. 92 Staatsregel. 1798.

[2]) Artt. 68 en 69 Staatsr. 1801.

[3]) Besluiten van 1 Mei en 21 Juni 1805.

aan de bepalingen omtrent den waterstaat [1]). Deze aangelegenheid toch is eene bij uitnemendheid nationale. De waterstaat zou worden bestuurd door eene bijzondere administratie, benoemd door en gesteld onder het toezicht van den souvereinen Vorst. Alle zee- of rivierwater-keerende, dijk-, sluis- en andere waterwerken, stonden onder het onmiddellijk *toezicht* van de Directie van den algemeenen waterstaat, welke het *beheer* daarover voerde, voorzoover zij niet door eenige collegiën, gemeenten of particulieren werden bekostigd. Eveneens werden door dat centraal bestuur beheerd alle wegen en bruggen, waarvan het onderhoud werd gedragen door 's Lands kas, of welke door den souvereinen Vorst, om redenen van algemeen belang, aan het Rijk werden getrokken. Naast deze zorg van den Staat stond die, door de Provinciale Besturen uitgeoefend. Deze hadden het beheer uit te oefenen over alle waterwerken die niet vielen onder de boven beschreven, en het toezicht, waar zulke werken door collegiën, gemeenten of particulieren werden aangelegd en onderhouden. Voorts oefenden de Prov. Staten toezicht uit op alle waterschappen binnen hun gebied.

De Grondwet van 1815 [2]) breidde deze voorschriften belangrijk uit. Er werd nu uitdrukkelijk gezegd dat de Koning het *oppertoezicht* zou hebben over *alle* waterstaatsaangelegenheden en dat hij het algemeen bestuur daarover zou doen uitoefenen op zoodanige wijze als hij het meest geschikt zou oordeelen. Evenals in 1814 werd eene scheiding gemaakt tusschen de rijks-waterstaatswerken en die welke door anderen dan het Rijk werden aangelegd en bekostigd. Om evenwel de taak van het Rijk eenigszins te verlichten, kreeg de Koning in art. 218 de bevoegdheid sommige rijks-waterstaatswerken in beheer en onderhoud over te brengen aan de provinciën. Daarvan heeft hij gebruik gemaakt bij het Kon. Besluit van 17 Dec. 1819 [3]), hetwelk van kracht is gebleven tot 1876, toen het, naar veler meening op niet geheel grondwettige wijze, is ingetrokken bij *Besluit* van 6 Sept. (Stbl. n°. 178).

---

[1]) Art. 127—132 Grondwet 1814.

[2]) Art. 215—225 Grondwet 1815.

[3]) Dit besluit vindt men in het Bijv. t. h. Stbl. (ed. D'ENGELBRONNER) 1, blz. 538. Zie ook J. F. BOOGAARD, *Wetten en besluiten, enz. op den waterstaat*, 1. blz. 177.

De Grondwet van 1840 behield dezelfde redactie als hare voorgangster. Reeds de commissie voor de Grondwetsherziening van 1848 merkte op, dat daaronder, behalve een paar grondtrekken, niet één was, dat niet in eene algemeene of in de provinciale wet eene betere plaats vond. Ook de regeering deelde, blijkens de memorie van toelichting op het negende hoofdstuk, hetzelfde gevoelen. Vandaar, dat de gewijzigde Grondwet zich tot algemeene omtrekken in een viertal artikelen bepaalt.

Even als hare voorgangsters draagt de tegenwoordige Grondwet aan den Koning het oppertoezicht over den waterstaat op in den omvang als wij boven omschreven, zoodat daaronder niet alleen begrepen is hetgeen met dijken, sluizen, bruggen of andere waterwerken in betrekking staat, of het toezicht over de waterschappen, maar ook de zorg voor de wegen, verveningen, mijnen, ontgrondingen, droogmakerijen, enz. [1]). Dit oppertoezicht is zeer algemeen en onafhankelijk van de vraag door wien de kosten worden gedragen. Uit den aard der zaak alleen geldt het alleen niet daar, waar het Rijk zelf beheert.

Naast dit beginsel staat een ander, nl. dat de Provinciale Staten met het dagelijksch toezicht zijn belast over alle wateren, bruggen, wegen en waterwerken binnen hunne provincie [2]), mede zonder onderscheid, door wien de kosten worden gedragen. Ook hier staat naast het toezicht het beheer, hetwelk de provinciën over hare eigene werken voeren.

De Grondwet, zich tot het aangeven van enkele hoofdtrekken bepalende, heeft het noodig geacht voor te schrijven dat zoowel het algemeene als het bijzondere bestuur van den waterstaat bij de wet worde geregeld (art. 191). Tot dusver is daaraan nog niet voldaan [3]).

---

[1]) Art. 190. »*De Koning heeft het oppertoezicht over alles wat betreft den waterstaat, de wegen en bruggen daaronder begrepen, zonder onderscheid of de kosten daarvan worden betaald uit 's lands kas, of op eene andere wijze gevonden.*"

[2]) Art. 192. »*De Provinciale Staten hebben binnen hunne provinciën het toezicht op alle wateren, bruggen, wegen, waterwerken . . .*" Zie ook art. 137 prov. wet, en boven blz. 341 en volg.

[3]) In de zitting der Tweede Kamer van 1880—81 zijn wetsontwerpen ingediend tot regeling van het algemeen bestuur en tot verzekering van

Het koninklijk oppertoezicht wordt onder den minister van waterstaat, handel en nijverheid, uitgeoefend door rijksambtenaren, die het korps van den waterstaat vormen. Zijne organisatie berust op het koninklijk besluit van 8 Febr. 1849 (Stbl. n°. 6), hetwelk herhaaldelijk is gewijzigd. [1]) Thans is de algemeene leiding van den waterstaat opgedragen aan een hoofd-inspecteur. Het Rijk is verdeeld in twee inspectiën, deze in elf districten (provinciën) en elk district in arrondissementen. Aan het hoofd van elke inspectie staat een inspecteur, belast met het toezicht op den dienst in zijnen kring. Aan het hoofd van elk district is een hoofdingenieur geplaatst, wien inzonderheid is opgedragen voor de deugdelijke uitvoering der werken te waken. Sommige districten staan onder denzelfden hoofdingenieur. Behalve de hoofdingenieurs, die in twee klassen zijn verdeeld, telt het korps zes en dertig ingenieurs, in drie klassen onderscheiden, en zes adspirant-ingenieurs. Bovendien zijn er honderd opzichters werkzaaam, in vier klassen verdeeld. [2])

Het beheer der groote rivieren is sedert 1 Januari 1875 van den gewonen waterstaatsdienst gescheiden. Het is gesplitst in twee districten, welke vijf arrondissementen vormen, en onder den hoofd-inspecteur, aan twee hoofdingenieurs en zeven ingenieurs opgedragen.

---

het oppertoezicht. Den 8en Juli 1881 is het voorloopig verslag over deze ontwerpen uitgebracht. Handelingen der Staten-Generaal, Bijlagen n°. 91 en 92. Tot dusver — September 1883 — is de memorie van antwoord niet verschenen. In dezelfde zitting is een wetsontwerp ingediend betreffende de verdediging der rivierdijken, in geval van ijsgang en hoogopperwater (Bijlagen n°. 131). Het voorloopig verslag van 8 Juli 1881 is beantwoord bij eene memorie van 30 Juni 1882, doch de openbare behandeling is nog niet gevolgd. Thans wordt dit onderwerp beheerscht door het Kon. Besl. van 21 Aug. 1835 n°. 23.

[1]) De verschillende wijzigingen hebben plaats gehad bij de Kon. Besluiten van 29 Jan. 1853 (Stbl. n°. 9), 11 Jan. 1854 (Stbl. n°. 2), 15 Jan. 1855 (Stbl. n°. 3), 30 Dec. 1857 (Stbl. n°. 190), 24 Maart 1866 (Stbl. n°. 16), 5 Maart 1870 (Stbl. n°. 48), 23 Aug. 1871 (Stbl. n°. 96), 16 Febr. 1873 (Stbl. n°. 31), 17 Febr. 1874 (Stbl. n°. 20), 24 Febr. 1881 (Stbl. n°. 32), en 3 Mei 1881 (Stbl. n°. 56).

[2]) De instructie voor het korps van den waterstaat is vastgesteld bij ministerieele beschikking van 17 Febr. 1882

Terwijl tot voor korten tijd verschillende provinciën voor haren waterstaat gebruik maakten van de diensten van den rijkswaterstaat, is met ingang van 1 Januari 1882 aan alle gewesten de verplichting opgelegd, hnnne eigene waterstaatsambtenaren aan te stellen.

De instelling van het waterschap is van oude dagteekening. De bedijkingen langs de zee en de rivieren plachten van de naaste belanghebbenden uit te gaan, met vergunning en onder toezicht van de grafelijkheid. Den ingelanden werd het recht toegekend om, met inachtneming van de regelen, door de overheid aangegeven, zich zelve te regeeren. Behalve het eigenlijk beheer verkregen de besturen de bevoegdheid om keuren uit te vaardigen, schouw te voeren, recht te spreken, belasting te heffen. De benamingen dezer publiekrechtelijke lichamen wisselden naar de gewesten en naar hunne taak.

Terwijl het woord waterschap de algemeene benaming is, pleegt men onder het hoogheemraadschap een waterschap te verstaan, dat zee- of rivierwater keert, en in den regel andere waterschappen omvat. Aan het bestuur van het hoogheemraadschap is dus de zorg opgedragen voor de gemeenschappelijke waterkeeringen, voor het waterpeil en de waterloozing, alsmede het toezicht op de waterschappen, welke binnen zijnen kring zijn gelegen.

Bestonden er reeds in de 10de eeuw bedijkingen langs de rivieren en de zee, de inpoldering binnenslands is in het begin der 15de eeuw aangevangen, toen de watermolen werd uitgevonden. Sedert tegen het einde der 16de eeuw deze molens beweegbare kappen hadden verkregen, kon de droogmakerij op grootere schaal voortgaan. De aldus gevormde binnenpolders hebben voor een groot deel een burgerrechtelijken oorsprong, aangezien zij niet uit de rechtstreeksche bemoeiing der overheid, maar uit het gemeen overleg der belanghebbenden zijn ontstaan. [1])

---

[1]) Mr. J. R. THORBECKE. Brief aan een lid der Staten van Gelderland over de macht der Prov. Staten, 1843. Mr. A. G. BROUWER. Bijdrage tot het onderzoek naar de rechtsbeginselen omtrent dijk- en polderzaken 1843. Mr. G. DE VRIES Az., Gids, Dec. 1880.

Na de afzwering der Grafelijkheid verwierven de besturen der waterschappen, inzonderheid der hoogheemraadschappen van lieverlede eene grootere zelfstandigheid. Het toezicht der Staten was vooral in Holland, op den duur weinig ingrijpend. De autonomie dezer corporatiën daarentegen zeer groot. De Bataafsche republiek verminderde haar, zonder echter de gelegenheid voor eene doeltreffende regeling te vinden. Tijdens de regeering van Koning Lodewijk werden bij de wet van 31 Januari 1810 ingrijpende regelen gesteld; doch het Keizerrijk ging zoo ver, dat het aan onze waterschappen het publiekrechtelijk karakter ontnam (Keizerlijke decreten van 11 Januari en 16 December 1811). Na het herstel onzer onafhankelijkheid is ook ten aanzien der waterschappen de weg ingeslagen, welke het midden houdt tusschen nadeelige centralisatie en te ver gedreven zelfstandigheid. Het oppertoezicht des Konings strekt zich, naar wij zagen, ook over de waterschappen uit. Den Provincialen Staten is het toezicht opgedragen. Van dit collegie gaan ook de reglementen voor de waterschappen uit. [1]) Het reglement kan men de grondwet van het waterschap noemen. Zonder reglement kan het niet bestaan. Het omschrijft de grenzen van het waterschap, regelt het kiesrecht, de samenstelling van het bestuur, de vaststelling der begrooting en rekening, het toezicht op het bestuur, de beslissing in geschillen van bestuur enz. De reglementen kunnen niet slechts verandering brengen in de bestaande inrichting der waterschappen, zij mogen ook de bestaande door nieuwe vervangen, en dientengevolge ook waterschappen vereenigen of splitsen. Aan de besturen is echter het recht toegekend omtrent het een en ander voorstellen te doen. De overtreding van waterschapsreglementen, welke somtijds ook politiebepalingen behelzen (gelijk het reglement voor de rivierpolders in Gelderland) wordt gestraft krachtens de wet van 25 Mei 1880 (Stbl. n°. 86).

Gelijk het door de Provinciale Staten vastgestelde reglement

---

[1]) Art. 192 Grw. *De Provinciale Staten hebben binnen hunne provinciën het toezicht op alle wateren, bruggen, wegen, waterwerken en waterschappen; zij zijn bevoegd, onder goedkeuring des Konings, in de bestaande inrichtingen en reglementen der waterschappen, behoudens de bepalingen der beide voorgaande artikelen, veranderingen te maken en nieuwe vast te stellen.*

De besturen dezer waterschappen kunnen aan de Staten daartoe voordrachten doen.

des Konings goedkeuring behoeft, is de door het waterschapsbestuur vastgestelde keur aan die van Gedeputeerde Staten onderworpen (art. 158 Prov. wet). Sedert de overheersching van het Fransche keizerrijk was het twijfelachtig of de bevoegdheid om keuren te maken, was blijven bestaan. De waterschapsbesturen welke dit recht vóór 1811 hadden uitgeoefend, gingen daarmede voort, en de wet van 9 October 1841 (Stbl. n°. 42), welke verschillende bestanddeelen van de macht der besturen nader omschrijft, vermeldt ook de keuren. Eene andere vraag was het echter of de besturen bevoegd waren straf tegen de overtreding te bedreigen. De Hooge Raad gaf in 1846 en 1847 een ontkennend antwoord. In deze leemte is voorzien bij de wet van 12 Juli 1855, Stbl. n°. 102, tot voorloopige voorziening in sommige waterstaatsbelangen. De besturen, aan welke het recht van keuren uit te vaardigen toekomt — dit blijkt thans uit de reglementen — kunnen gevangenisstraf bedreigen van een tot drie dagen en boete van ten hoogste *f* 25, te zamen of afzonderlijk. Ingeval van herhaling binnen het jaar kunnen deze cijfers worden verdubbeld. Deze wet behelst tevens eene regeling van het gezag, hetwelk Gedeputeerde Staten kunnen uitoefenen, wanneer een waterschapsbestuur in gebreke blijft een noodzakelijk werk uit te voeren. Het genoemde collegie kan alsdan bevel geven dat het verricht worde. Het waterschapsbestuur is bevoegd daartegen op tweeërlei wijzen in verzet te komen. Acht het het opgelegde werk niet *noodzakelijk,* dan heeft het beroep op den Koning. Meent het echter niet *verplicht* te zijn, dan roept het de beslissing van den rechter in. In beide gevallen heeft men gewoonlijk te maken met een publiekrechtelijk geschil. De beslissing in het laatste geval heeft de wetgever opgedragen aan de gewone rechterlijke macht, voornamelijk op grond dat in 1855 de waarborgen eener juiste beslissing door de administratie ontbraken. Immers toen werd de Koning nog niet voorgelicht door de afdeeling voor de geschillen van bestuur van den Raad van State.

Over een waterstaatsbelang, waarin twee of meer provinciën betrokken zijn, moeten de provinciën zich verstaan. Kunnen zij het echter niet eens worden, dan wordt de uitspraak des Konings ingeroepen, krachtens art. 23 der wet van 1855. De Koning is verplicht voor de bedoelde regeling het advies van den Raad

van State in te winnen. Eene dergelijke regeling is geen Algemeene Maatregel van Inwendig Bestuur, en derhalve is op hare overtreding de wet van 6 Maart 1818 niet van toepassing. Om daarin te voorzien bepaalt de wet van 25 Mei 1880 (Stbl. n°. 86) dat door den Koning op de overtreding der voorschriften van zulke regelingen dezelfde straffen kunnen worden gesteld als bepaald zijn voor het niet-naleven van Provinciale verordeningen [1]).

Overigens wordt naar wij reeds zagen, het provinciaal toezicht in de reglementen omschreven. In dit opzicht treft men eene vrij groote mate van verscheidenheid aan, gewettigd door het verschil in historische ontwikkeling en plaatselijke gesteldheid. Het Geldersch reglement op de rivierpolders b. v. kenmerkt zich door centralisatie, terwijl de regeling in Friesland zeer weinig centraliseert [2]).

De vraag of de waterschapsbesturen nog bevoegd zijn recht te spreken, aanvankelijk in toestemmenden zin beantwoord door een Kon. besluit van 7 Januari 1817, n°, is ontkennend beslist bij de reeds aangehaalde wet van 9 October 1841. Zij regelt verder eenige bestanddeelen van het dijk- of heemrecht, hetwelk door de besturen wordt uitgeoefend. Zij zijn bevoegd, alle door hen noodig geoordeelde werken of opruimingen, zoo de dijk- of polderplichtigen weigeren die te doen, of wel bij dreigend gevaar, op kosten van dezen te doen uitvoeren. Eveneens zijn zij bevoegd, bij dreigend gevaar, zich alle voorwerpen toe te eigenen, welke zich in hunne nabijheid bevinden, en hun van dienst kunnen zijn, en eindelijk aarde te halen van de meest nabijgelegen landen, ten einde dijken te herstellen, te verbeteren of te verleggen; in de beide laatste gevallen behoudens onmiddellijke of latere schadeloosstelling [3]).

Verder hebben zij het recht, om bij dwangbevel, medebrengende

---

1) Art. 1 al. 2 der wet van 25 Mei 1880 (Stbl. n°. 86).

2) Mr. Egbert de Vries. Het toezicht van hooger gezag op de waterschappen.

3) De wet van 28 Aug. 1851 omtrent de onteigening, heeft de bevoegdheid van toeëigening der bedoelde voorwerpen, gelijk de uitoefening van het recht van aardhaling, buiten het geval van watersnood, beperkt. Zie b. v. art. 62 dier wet.

het recht van parate executie (»dat is, het recht om de goederen des schuldenaars zonder vonnis aan te tasten") in te vorderen alle dijk- en polderlasten, alsmede al de kosten der werken en opruimingen, waartoe de dijk- en polderplichtigen gehouden zijn, en eindelijk de gelden, die hunne ontvangers krachtens hunne betrekking hebben geïnd.

Voor de benoeming der besturen geldt het koninklijk besluit van 29 Maart 1822 (Stbl. n°. 7). Het onderscheidt de waterschappen, die zee- of rivierwater keeren, van de binnenpolders. De bestuurders der eerste categorie worden door den Koning benoemd, die der tweede slechts dan wanneer vóór 1795 de benoeming van de overheid uitging. Voor elke benoeming wordt door het bestuur van het waterschap eene voordracht van drie personen opgemaakt, welke door tusschenkomst van Gedeputeerde Staten aan den Koning wordt gezonden. Ofschoon het woord »voordracht," en niet »aanbeveling" is gebezigd, is de hooge regeering niettemin bevoegd, een ingeland, die aan de overige vereischten voldoet, buiten de voordracht te benoemen. Overigens worden de besturen gekozen op de bij de reglementen bepaalde wijze.

Van de overige onderwerpen, door de Grondwet onder het woord Waterstaat begrepen, verdient nog een drietal hier nadere vermelding. Ten eerste de *wegen*, waarvan vele door waterschappen zijn aangelegd en beheerd worden.

De eerste algemeene regeling kwam tot stand bij de keizerlijke Decreten van 21 October en 16 December 1811. Daarbij werden de wegen in klassen verdeeld, naar hunne beteekenis voor de gemeenschap. De eerste klasse omvatte de rijkswegen, de tweede de departementale, de derde de buurtwegen. Naar deze indeeling werd ook het onderhoud geregeld. Thans zijn de groote wegen krachtens het koninklijk besluit van 13 Maart 1821 n°. 73 in twee klassen gesplitst. Die der eerste klasse worden door het Rijk, die der tweede door de provinciën onderhouden. Voorts worden de wegen onderscheiden in provinciale wegen (die door de provinciën zijn aangelegd of genaast), gemeentewegen, waterschapswegen en die welke door maatschappijen of bijzondere personen zijn aangelegd,

terwijl zij tevens voor het openbaar verkeer bestemd zijn. De bevoegdheid welke aan de verschillende besturen ten aanzien van de wegen toekomt, en de verhouding tusschen de besturen onderling mist eene wettelijke regeling. Hetzelfde is het geval met de leggers, waaruit de openbaarheid, de onderhoudsplichtigen, en de breedte van de wegen moeten blijken. Thans is ook dit onderwerp aan de provinciale reglementen overgelaten.

Voor de tolheffing geldt het Koninklijk besluit van 29 October 1833 (Stbl. n°. 59), bij Koninklijk Besluit van 5 Mei 1850 (Stbl. n°. 23) toepasselijk verklaard op tollen op provinciale, gemeente en bijzondere wegen, en volgens een arrest van den Hoogen Raad van 4 April 1865, ook toepasselijk op de waterschapswegen.

De aanleg van *tramwegen* ontbeert tot dusver eveneens eene wettelijke regeling. De meeste provinciën hebben dienaangaande reglementen uitgevaardigd, doch er blijken leemten te bestaan, welke slechts door de wet kunnen worden aangevuld. [1]) Voor de tolheffing op deze wegen geldt het Kon. Besl. van 30 December 1882 (Stbl. n°. 261).

Voor de *vervening* wordt, (tenzij voor die van geringen omvang,) concessie vereischt van den Koning, krachtens Kon. Besl. van 17 Febr. 1819.. Voorts wordt zij beheerscht door provinciale reglementen, hetzij voor het geheele gewest, hetzij voor enkele deelen van kracht. Het toezicht is het meest ingrijpend met betrekking tot de lage venen. Steeds wordt voorgeschreven dat de verveners reeds bij den aanvang van het werk, dijken moeten aanleggen en zorg dragen, dat de bedijking voltooid is wanneer de vervening is afgeloopen. Daarvoor wordt het bijeenbrengen van een fonds (slijkgeld, consignatiepenningen), geëischt, gelijk een waarborgfonds moet worden gevormd, om zekerheid te geven dat de grondbelasting en de polderlasten ter juister tijde worden betaald. [2])

Ten aanzien van de *droogmakerijen* bestaat nog, althans gedeeltelijk, eene fransche wet van 16 September 1807, relative au dessèchement des marais. Ook voor droogmakerij is eene conces-

---

[1]) Jhr. Mr. J. Röell, Bijdragen tot de kennis van het adm. recht 1882, 3de aflev.

[2]) Bij arrest van den Hoogen Raad van 27 Maart 1882 (Weekbl. v. h. Recht n°. 4758) is aan de Prov. Staten de bevoegdheid ontzegd veenschappen op te richten en te reglementeeren.

sie noodig, welke onder anderen ten doel heeft de belangen en rechten van derden te waarborgen. Krachtens deze wet is de overheid bevoegd, al maakt zij daarvan geen gebruik, de eigenaars van moerassen tot droogleggen te verplichten. Geven zij daaraan geen gevolg, dan treedt de Staat op, hetzij rechtstreeks, hetzij door middel van concessionarissen. De eigenaars erlangen schadeloosstelling voor de waarde zooals zij vóor de droogmaking was, en aandeel in hetgeen de grond meer opbrengt dan de kosten der droogmaking beliepen.

Het *mijnwezen* is onderworpen aan de Fransche wet van 12 April 1810, concernant les mines, minières, carrières et tourbières, welke aan de meeste andere Europeesche staten tot voorbeeld heeft gestrekt. Behalve met verlof van den eigenaar mag men, met vergunning van den minister van waterstaat, mijnbouwkundige nasporingen doen in den grond van anderen. Deze vergunning duurt niet langer dan twee jaren, doch zij kan met inachtneming der vormen, voor de aanvraag voorgeschreven, verlengd worden. Den eigenaar wordt de schade vergoed, welke, als zij niet bij minnelijke schikking wordt geregeld, door de rechtbank wordt vastgesteld.

Zonder koninklijke concessie mag geene mijn worden ontgonnen. Voor de aanvrage zijn verschillende vormen voorgeschreven, om door behoorlijke openbaarheid de rechten en belangen van derden te waarborgen. De concessie schept den eigendom der mijn, afgescheiden van dien der oppervlakte. De eigenaar der laatste, erlangt eene bij de concessie te bepalen som, welke ten onzent zeer laag pleegt te worden gesteld (b. v. *f* 0,25 in het jaar per hectare). De ontginner betaalt den Staat een vast recht van 10 frs. per vierk. kilometer, en een evenredig recht van ten hoogste 5%, der zuivere opbrengst, met 10 opcenten voor kwade posten.

Een van staatswege aangesteld ingenieur der mijnen is met het toezicht op de ontginning belast. Hij waakt voor de getrouwe naleving der voorschriften, treedt op bij gevaar en ongeluk, om hetzij de overheid te berichten en raad te geven, hetzij zelf te handelen, en licht de ondernemers voor [1]).

---

[1]) Bij de wet behooren de instructie van 3 Aug. 1810, het keizerl. decreet van 13 Jan. 1813, alsmede het kon. besl. van 28 Juli 1877 (Stbl. nº. 155).

VIJFDE BOEK.

KOLONIAAL BESTUUR.

Nederland heeft uitgebreide overzeesche bezittingen in Azië en Zuid-Amerika [1]). De bezittingen in Azië zijn meer bekend onder den naam van *Nederlandsch Oost-Indië*, en die in Zuid-Amerika zijn Nederlandsch Guyana en eenige eilanden, behoorende tot de groep van de Groote en Kleine Antillen, anders meer bekend onder den algemeenen naam van *West-Indië*.

In vroegeren tijd oefenden de Oost- en de West-Indische Compagnie het gezag uit, de eerste over de bezittingen in den Indischen Archipel, de andere over die, welke in Amerika gelegen waren. De geweldige achteruitgang van de financieele krachten dier maatschappijen in het laatst der vorige eeuw was eene der voornaamste oorzaken waarom het bestuur dier koloniën aan het staatsgezag werd opgedragen. De Staatsregeling van 1798 riep twee raden in het leven, waarvan de eene raad der Aziatische bezittingen en etablissementen, de andere raad der Amerikaansche koloniën en bezittingen genoemd werd, die beide verantwoordelijk waren aan het uitvoerend bewind [2]).

---

[1]) Voorheen bezat Nederland in Afrika nog een post, nl. de kust van Guinea, welke echter bij tractaat van 15 Febr. 1871 (Stbl. n°. 6) aan Engeland is afgestaan.

[2]) Art. 232 en 233 Staatsreg. 1798.

De Staatsregeling van 1801 bestendigde dezen toestand [1]. De Constitutie van 1806 gaf het bestuur der koloniën uitsluitend aan den Koning, die dit zou uitoefenen volgens regelen in bijzondere wetten vastgesteld. De ontvangsten en uitgaven der koloniën maakten een deel uit van de inkomsten en uitgaven van Nederland [2]. Zoo droegen ook de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 het *uitsluitend* beheer op aan den Souvereinen Vorst en aan den Koning. De eerstgenoemde Grondwet verleende dezen echter de bevoegdheid eenen raad van kolonien te benoemen [3].

De Grondwet van 1815 schreef in art. 73 voor, dat de maatregelen van inwendig bestuur voor die bezittingen door den Koning bij den Raad van State in overweging moesten worden gebracht, en de Grondwet van 1840 handhaafde niet alleen dit voorschrift, maar ging nog eene schrede verder, door te bepalen dat »de laatst ingekomene staten van ontvangsten en uitgaven van opgemelde volksplantingen en bezittingen" aan de Staten-Generaal zouden »worden medegedeeld." Alleen »het gebruik van het batig slot, beschikbaar ten behoeve van het moederland" zou bij de wet worden geregeld.

Noch op de begrooting van de kosten van bestuur, noch op eenig ander onderwerp kon de rijkswetgever eenigen invloed uitoefenen; hij werd geheel uitgesloten. Krachtens deze Grondwetten stelde de Koning de reglementen op het beleid der regeering, zoo voor de Oost-Indische bezittingen, als voor de West-Indische koloniën vast, en oefende hij zoowel de wetgevende als de uitvoerende macht uit. Men huiverde, vooral bij het ontwerpen van de Grondwet van 1815, voor het denkbeeld, om de gewone wetgevende macht in zaken betreffende de bezittingen en koloniën te mengen, wellicht uit vrees »dat eene, voor de helft uit Zuid-Nederlanders samengestelde vertegenwoordiging, min geschikt kon zijn om invloed op de regeering der koloniën uit te oefenen," en dat de Hollandsche begrippen en belangen in zulke handen zouden lijden [4].

---

[1]) Art. 47. Staatsreg. 1801.

[2]) Art. 12 en 36 Const. 1806.

[3]) Artt. 35 en 36 Grondw. 1814; art. 60 Grondw. 1815 en art. 59 Grondw. 1840.

[4]) Zie THORBECKE »*Aanteekening op de Grondwet,* 2de ed. I. d. blz. 135 en volg.

Bij de herziening der Grondwet van 1840 zal men niet minder teruggedeinsd zijn voor de inmenging der Vertegenwoordiging in die zaken, toen in onze Oost-Indische bezittingen het cultuurstelsel sedert 1830 ingevoerd was, en men daarvan zoo rijke vruchten verwachtte. Werd toch aan de vertegenwoordiging het recht toegekend, om haar wetgevend karakter ook uit te oefenen op onze overzeesche bezittingen, dat stelsel, waarvan men den verkeerden grondslag zich niet kon ontveinzen, zou wellicht aan een debat worden onderworpen, voor welker gevolgen men beducht was.

Hoe 't zij, de Grondwet van 1848 brak met het verleden. In de redactie van art. 59 dier Grondwet verdwenen de woorden »*bij uitsluiting*"; en men bepaalde zich tot het »opperbestuur" des Konings, terwijl ook het recht der gewone wetgevende macht, om zich met de belangen der overzeesche bezittingen te bemoeien, erkend werd. Men gaf toe dat tot dusverre »geene genoegzame medewerking in het bestuur der zoo hoogst gewichtige bezittingen en koloniën aan de wetgeving was toegekend," zonder echter het oog te sluiten voor het exceptioneele standpunt, waarop die bezittingen verkeerden, »die uit den aard der zaak niet op gelijke lijn konden worden gebracht met het beheer van 's rijks aangelegenheden in Europa." Wij hebben dan ook boven aangestipt dat het opperbestuur des Konings de bevoegdheid der vertegenwoordiging, om zich de koloniale belangen aan te trekken, niet uitsluit [1]). En te recht, het gaat niet aan, dat de Kroon oppermachtig zou mogen beschikken over gewesten, bewoond door eene talrijke bevolking, die ook hare rechten heeft. Daarom schrijft de Grondwet voor, dat niet alleen de reglementen op het beleid der regeering en het muntstelsel, maar ook de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen, ja zelfs alle »andere onderwerpen de koloniën betreffende, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan," door de wet vastgesteld en geregeld zouden worden, terwijl eindelijk een jaarlijksch verslag van wege den Koning bij de Staten-Generaal in te dienen, dezen in staat moet stellen, een blik te werpen op den toestand en de behoeften van die gewesten [2]).

---

[1]) Zie boven.

[2]) Art. 59, 2de lid en volg. *De reglementen op het beleid der regeering aldaar worden door de wet vastgesteld. — Het muntstelsel wordt door*

Het laatste lid van art. 59 geeft aanleiding te vragen: van welke *»andere onderwerpen"* is hier sprake, en wie zal bepalen of, en wanneer er »behoefte" bestaat? Het antwoord is, naar ons oordeel, dat zoowel aan den Koning als aan de Staten-Generaal de bevoegdheid gegeven is, niet alleen om te bepalen, welke onderwerpen al dan niet vatbaar zijn voor eene regeling bij de wet, maar ook om te beslissen, wanneer de behoefte daaraan zich doet gevoelen [1]). Het jaarlijks door den Koning in te dienen verslag [2]) geeft daartoe ruimschoots de gelegenheid, en reeds meermalen heeft dan ook de wetgevende macht zich met de regeling van andere dan de in gezegd artikel genoemde onderwerpen, de koloniale belangen betreffende, ingelaten.

Doch als volgens de artt. 59 en 60 niet alleen de reglementen op het beleid der regeering in de koloniën en overzeesche bezittingen — niet alleen het muntstelsel en de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen, maar ook elk ander onderwerp, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan, bij de wet moeten geregeld worden, wat beteekent dan eigenlijk 's Konings opperbestuur? Het antwoord zal hetzelfde zijn als dat gegeven moest worden op de vraag: wat het opperbestuur der geldmiddelen en het oppergezag over land- en zeemacht, dat den Koning volgens artt. 61 en 58 wordt toegekend, beteekent? Het opperbestuur buiten de wetgevende macht strekt zich niet verder uit dan krachtens de bepalingen der wet, en wel bepaaldelijk der regeerings-reglementen, terwijl de ministerieele verantwoordelijkheid een hoogst nuttig tegenwicht geeft. Doch even als bij de artt. 58 en 61 is het woord »opperbestuur" hier overtollig. Het is duidelijk, dat

---

de wet geregeld. — Andere onderwerpen, de koloniën en bezittingen betreffende, worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan.

Art. 60, 2de lid. »*De wet regelt de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen.*"

[1]) »Koloniën en moederland dienen onderling in nauwe gemeenschap van kennis en belang te komen." Verslag van de comm. van 17 Maart 1848.

[2]) Art. 60, 1ste lid. *De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag geven van het beheer dier koloniën en bezittingen en van den staat waarin zij zich bevinden.*

men in 1848 zich niet geheel kon los maken van het oude beginsel van een »uitsluitend beheer" aan het hoofd van den Staat op te dragen, en dat men toch gevoelde, dat die overzeesche bezittingen, als behoorende tot en deel uitmakende van het Rijk, ook onderworpen moesten zijn aan het gemeene staatsrecht. De onbestemdheid der uitdrukking is het gevolg van den middenweg dien men insloeg. Vandaar een opperbestuur des Konings, met volledige erkenning van het recht der Vertegenwoordiging om zich met de koloniale aangelegenheden te bemoeien.

HOOFDSTUK I.

NEDERLANDSCH-INDIË. [1]

De bezittingen van Nederland in den Indischen Archipel worden bewoond door verschillende volksstammen, die alle hunne bijzondere eigenaardige zeden, gewoonten en rechten hebben. Behalve de Nederlanders, die er zich hebben nedergezet, vindt men er andere Europeanen en vreemde Oosterlingen [2].

Bij octrooi van 20 Maart 1602 werd aan de pas opgerichte Oost-Indische Compagnie door de Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden de alleenhandel toegestaan op de landen en eilanden beoosten de Kaap de Goede Hoop tot aan straat Magellaan. Zij bekwam tevens het recht, om in naam der Staten-Generaal met de Indische vorsten verbonden te sluiten en oorlog te voeren, vestingen aan te leggen, krijgsvolk aan te werven en ambtenaren en bevelhebbers te benoemen. Van lieverlede breidde zich het gezag der Oost-Indische Compagnie uit, terwijl tevens haar grondgebied door veroveringen zoowel als door contracten met de Indische

---

[1]) Zie Mr. P. A. VAN DER LITH en J. SPANJAARD, *de staatsinstellingen van Nederl. Indië*, en Mr. J. DE LOUTER, *Handl. tot de kennis van het staats- en administratief recht van Nederl. Indië.*

[2]) Volgens het kol. Verslag van 1882 bedroeg op 1 Dec. 1880 de Inlandsche bevolking op Java en Madura 19.540.813 zielen; daarbij kwamen 33708 Europeanen en 219984 Chineezen en andere vreemde Oosterlingen. Op Java is de gemiddelde bevolking 8338 zielen per vierk. geogr. mijl.

vorsten vergroot werd. Het algemeen beheer bleef in de Nederlanden gevestigd, en berustte bij de *Kamer der Zeventienen* — aldus genoemd naar het getal van zeventien bewindhebbers, waaruit die kamer samengesteld was. Daar de Compagnie oorspronkelijk slechts handelsbelangen in het oog had, werd het gezag in Indië opgedragen aan ambtenaren, die, naar gelang van hunnen rang *opperkoopman*, *koopman* of *onderkoopman* werden genoemd, en in de verschillende landschappen aan het hoofd der handelsfactorijen stonden. Ten gevolge echter van de uitbreiding van haar gezag, en nadat de Compagnie bijna overal souvereine rechten had verkregen, werd het noodig in Indië een meer zelfstandig bestuur te vestigen, dat in alle voorkomende gevallen dadelijk handelen kon. Dientengevolge werd in 1609 een *Gouverneur-Generaal* van Nederlandsch Indië benoemd, aan wien een *Directeur-Generaal* voor den handel werd toegevoegd, die, ingeval van overlijden van den landvoogd, in diens plaats optrad. De benoeming van deze hooge ambtenaren geschiedde door de bewindhebbers. Verder had de Gouverneur-Generaal eenen raad van Indië als adviseerend lichaam naast zich.

Aan het voorschrift van het 2de lid van art. 59 der Grondwet is, wat Nederl.-Indië betreft voldaan, door de wet van 2 September 1854 (Stbl. no. 129). Deze wet is na langen strijd tot stand gekomen. Reeds kort na de invoering der Grondwet werd bij koninklijke boodschap van 29 October 1851 bij de Tweede Kamer een ontwerp ingediend, dat echter onafgedaan bleef en in de zitting van 1852/53 weder werd aangeboden. Over dit ontwerp bracht de Kamer wel een voorloopig verslag uit (den 12 Maart 1853), maar de in April gevolgde ontbinding belette de voortzetting. Het ontwerp van het thans werkende regeeringsreglement kwam in de zitting van 1853/54 weder in, en werd den 8sten Augustus door de Tweede en den 31sten Augustus door de Eerste Kamer aangenomen. In Nederlandsch-Indië werd het bij publicatie van den Gouverneur-Generaal den 4en Januari 1855 afgekondigd en in het Indisch staatsblad onder no. 2 opgenomen. Het trad aldaar den 1 Mei van dat jaar in werking [1]). Het aldus vastgestelde regeeringsreglement vervangt

---

[1]) Zie kon. besluit van 15 Oct. 1854 (Stbl. no. 56).

dat, hetwelk bij koninklijk besluit van 20 Februari 1836 (Stbl. voor Nederlandsch-Indië n°. 48) was tot stand gekomen [1]).

Het tegenwoordige regeeringsreglement handhaaft dezelfde beginselen van bestuur voor Nederlandsch-Indië als de vorige reglementen en inzonderheid van 1836, maar gewijzigd en getemperd naar de tijdsomstandigheden. De vorm van bestuur is autocratisch. De landvoogd, vertegenwoordiger des Konings, is alleen aan dezen verantwoordelijk. Hij kan niet wegens zijn politiek beleid ter verantwoording geroepen worden door de Vertegenwoordiging, evenals de ministers, al kan hij strafrechtelijk worden vervolgd, ook door de Tweede-Kamer. Een ander gevolg van dien vorm is, dat ook van eene Vertegenwoordiging in Indië geen sprake kan zijn. Dit belet echter niet dat 's lands vergaderzaal menigen kundigen kampvechter voor de Indische belangen telt, aan wiens oordeel en advies groote waarde wordt gehecht, terwijl Indië bovendien in den minister van koloniën zijnen natuurlijken verdediger vindt.

Waren de vroegere regeerings-reglementen eigenlijk niet veel meer dan instructiën voor den Gouverneur-Generaal, die telkens bloot stonden om naar de inzichten der regeering gewijzigd te worden, het tegenwoordige, vastgesteld door samenwerking van de drie deelen der wetgevende macht, heeft eene blijvende kracht. »Dit reglement is door de regeering zelve genoemd: eene Grondwet voor Nederlandsch-Indië" zegt een bevoegd schrijver van indisch staatsrecht. »Het stelt plichten en doet eischen, die niet langer kunnen worden verzuimd noch vergeten; het verleent rechten, die voortaan niet vruchteloos zullen worden ingeroepen, en het schept waarborgen, welke allen evenzeer gehouden zijn te eerbiedigen. Te gelijkertijd verbindt het de Nederlandsche bezittingen nauwer en inniger aan haren Moederstaat en verzekert haar diens bescherming en liefde. Ook waar die verordening wenscht, dat de onderlinge betrekking tusschen Nederland en zijne koloniën, en het doel waartoe deze begeerd en bewaakt worden, niet worden voorbij gezien, onthoudt zij den laatste de middelen niet, om hare zedelijke en stoffelijke welvaart te bevorderen." [2])

---

[1]) De vroegere regeeringsreglementen waren van 1815, 1818, 1827 en 1830.

[2]) Woorden van den heer Mr. L. W. C. KEUCHENIUS in het voorbericht van »*De handelingen der regeering en der Staten-Generaal, betreffende het reglement op het beleid der regeering van Nederl.-Indië;* blz. VII.

En welke moet nu de verhouding zijn van Nederland tegenover Nederlandsch Indië? De Oost-Indische Compagnie had door recht van verovering en door tractaten een soort van bezitrecht verkregen, dat naar hare opvatting haar de bevoegdheid gaf, om zooveel winst er uit te halen als mogelijk was. Zich om niets anders bekommerende dan om de handelsbelangen, was haar het lot der bevolking ten eenenmale onverschillig. Het Engelsche tusschenbestuur beschouwde die bezittingen uit een ander oogpunt, en trachtte het voortbrengend vermogen der bevolking te versterken; aan het contingenten-stelsel der Oost-Indische Compagnie werd een einde gemaakt en een matig belastingstelsel ingevoerd. Het daarop volgend Nederlandsch bestuur sloeg aanvankelijk denzelfden weg in, doch keerde te kwader ure daarvan terug. Te vergeefs waarschuwden verlichte staatslieden, zoo hier te lande als ginds, voor die verkeerde staatkunde. De bittere geldnood van het vaderland in de jaren 1830 en volgende leidde tot een stelsel van exploitatie. Wij zullen later daarop terug komen. Hier teekenen wij slechts aan, dat van dat oogenblik Indië nu eens als eene groote pachthoeve, dan weder als een domein werd beschouwd, waarvan men zooveel voordeel trekken moest als mogelijk was. En wederom bekreunde men zich niet om het lot der bevolking. Doch eene betere toekomst daagde, toen in 's lands Vertegenwoordiging mannen optraden, die met kracht eene meer milde staatkunde ten opzichte van Indië verkondigden. Meer en meer wint sinds dien tijd de zienswijze veld, dat men vooral op de middellijke voordeelen het oog moet houden, die de overzeesche bezittingen aan het moederland verschaffen. En terwijl Indië aan Nederlandsche kapitalen, Nederlandsche talenten en wetenschap en aan Nederlandsche energie een ruim veld van werkzaamheid aanbiedt, eischt staatkundig beleid, dat Nederland, behalve de bescherming van zijn gezag, ook de stoffelijke en verstandelijke ontwikkeling der aan zijne zorg toevertrouwde bevolking bevordert.

»Met de zorg der regeering, met de waakzaamheid der Vertegenwoordiging, en niet het minst met het eendrachtig samenwerken van allen, die door hunnen werkkring of hun voorbeeld op den toestand van die bezittingen invloed kunnen uitoefenen, kan het regeeringsreglement..... eene levenskracht worden voor Indië [1]."

---

[1]) Keuchenius II., blz. viii.

§ 1. Samenstelling van de algemeene regeering.

a. De Gouverneur-Generaal.

Het bestuur van Nederlandsch Indië wordt in naam des Konings uitgeoefend door eenen landvoogd, die als van ouds den titel voert van Gouverneur-Generaal, en die aldaar de betrekking bekleedt van 's Konings vertegenwoordiger. Hij wordt door den Koning benoemd op voordracht van den ministerraad. Geene betrekking, die op voordracht van den ministerraad begeven wordt, is van zóo veel gewicht, en hangt zóo nauw samen met de staatkundige richting van het kabinet als deze, zoodat men met eenig recht zou kunnen beweren, dat hierbij, meer dan bij de andere, de verantwoordelijkheid van het geheele ministerie betrokken is, en dat de bevoegdheid der kroon, om ambtenaren te benoemen, nergens zóozeer aan de medewerking van een verantwoordelijk ministerie gebonden is, als bij de aanstelling van den Gouverneur-Generaal. Evenzoo zou de vervanging van een kabinet, dat de benoeming van dezen of genen tot landvoogd heeft uitgelokt, door een ander kabinet van eene tegenovergestelde koloniale richting de aftreding van dien hoogen ambtenaar ten gevolge kunnen hebben.

Niet altijd wordt deze betrekking opgedragen aan de zoodanigen, die hunne ambtelijke opleiding niet in Indië hebben genoten. En toch zouden daarvoor verscheidene voordeelen pleiten. Vooreerst de frischheid van opvatting, welke zij niet bezitten, die van jongs af in Indië verschillende betrekkingen hebben doorloopen, en zich moeilijk kunnen losmaken van eene eenzijdige beschouwing der zaken. Verder wordt daardoor een zeker *prestige* bevorderd, dat zoo noodig is in eene oostersche maatschappij met hare eigenaardige begrippen over het gezag. Dat aanzien zou niet in die mate bestaan, indien men hen, die met die aanzienlijke betrekking bekleed worden, vroeger in eene ondergeschikte betrekking had gekend, terwijl eindelijk de verhouding van den Gouverneur-Generaal tegenover degenen, die vroeger zijne chefs of zijns-gelijken waren, somtijds moeilijk zou worden.

De betrekking is hoogst gewichtig. De persoon, die haar be-

kleedt, moet meer dan gewone talenten bezitten. Wel wordt de kring zijner bevoegdheden in het reglement omschreven, en wordt hem eene bijzondere instructie medegegeven, maar noch het eene noch het andere kan in alle omstandigheden voorzien. Veel moet hij op eigen verantwoordelijkheid verrichten, waartoe hij eene groote mate van zelfsvertrouwen noodig heeft, terwijl bovendien de kunst om te regeeren en de gewoonte van te bevelen hem niet vreemd mogen zijn. Eindelijk zal hij ook in uiterlijke vormen zich moeten onderscheiden, en dat zeker niet het minst tegenover eene bevolking, die daarop, even als alle Oosterlingen, hoogen prijs stelt.

Behalve deze vereischten, die uit den aard der betrekking voortvloeien, eischt de wet, dat niemand, dan die Nederlander is en den dertigjarigen ouderdom bereikt heeft, daarvoor in aanmerking kome [1]). Als waarborg voor de onafhankelijkheid van den Gouverneur-Generaal strekt de bepaling, dat hij rechtstreeks noch zijdelings mag zijn deelhebber in of borg voor eenige onderneming, ten grondslag hebbende eene met de Indische Regeering om winst of voordeel aangegane overeenkomst, dat hij geene schuldvorderingen mag koopen ten laste van Nederl.-Indië en dat hij rechtstreeks noch zijdelings deel mag hebben in ondernemingen van handel en scheepvaart in Ned.-Indië gevestigd, noch eigenaar of huurder van landerijen mag zijn. [2])

De Gouverneur-Generaal is alleen aan den Koning verantwoording schuldig. Dit belet echter niet, dat ook de Tweede Kamer hem in staat van beschuldiging stellen, en zijne vervolging gelasten kan [3]). Hij is strafbaar *a.* wanneer hij uitvoering geeft of doet geven aan koninklijke besluiten of beschikkingen, die het vereischte contraseign missen, of waarvan hem de uitvoering niet is opgedragen door den minister van koloniën; *b.* wanneer hij opzettelijk of grovelijk verzuimt, uitvoering te geven aan de voorschriften van het regeeringsreglement of andere voor Nederlandsch-Indië verbindbare wetten en verordeningen, alsmede van koninklijke besluiten of beschikkingen; en eindelijk *c.* wanneer hij beschikkingen neemt of bevelen geeft, in strijd met de bepalingen

[1]) Art. 2 regeerings-reglement. [2]) Art. 3 reg.-reglem.
[3]) Art. 159 Grondwet. Zie ook art. 37 regeerings-reglement.

van het regeerings-reglement of met andere voor Nederlandsch-Indië verbindende wetten of algemeene verordeningen. Met betrekking tot de straffen, die op hem toepasselijk zijn, is hij volgens art. 39 regeerings-reglement, aan de wet van 22 April 1855 (Stbl. no. 33), regelende de verantwoordelijkheid der ministers, onderworpen [1]). Zooals wij boven hebben gezien, zijn de strafbepalingen der wet van 1855 vervangen door de artt. 355 en 356 van het nieuwe Wetboek van Strafrecht, zoodat bij invoering hiervan die bepalingen ook op den Gouverneur-Generaal van toepassing zullen zijn.

Zijne verantwoordelijkheid aan den Koning neemt niet weg, dat hij over alle zaken briefwisseling en telegraphische gemeenschap houdt alleen met den minister van koloniën. De Grondwet brengt mede, dat de Koning is opperbestuurder, de Gouverneur-Generaal bestuurder. Deze ontvangt dus de bevelen van genen. Maar 's Konings opperbestuur gaat gepaard met de ministerieele verantwoordelijkheid, en de Koning kan geen bevel geven aan zijnen landvoogd, zonder medewerking van zijnen minister. De juiste grenzen tusschen opperbestuur en bestuur zijn niet aan te geven, vooral niet in den tegenwoordigen tijd, nu de telegraphische kabel den afstand tusschen het moederland en de bezittingen in Indië aanmerkelijk verminderd heeft. Toch moet aan den landvoogd eene zekere mate van vrijheid van handelen worden toegekend; eene volkomene en in alles voorziende regeering, van het ministerieele departement uit, is en blijft zeer moeilijk. Al kunnen de voorschriften uit het moederland binnen weinige dagen den Gouverneur-Generaal bereiken, er bestaat somtijds noodzakelijkheid om oogenblikkelijk te handelen, en men is hier te lande niet altijd volkomen op de hoogte van omstandigheden, waarmede bij sommige beslissingen gerekend moet worden [2]).

---

[1]) Zie artt. 38 en 39 regeerings-reglementen blz. 120. Ingeval van vervolging legt de Gouverneur-Generaal zijne betrekking op bevel des Konings neder (Art. 40 reg.-regl.). Ter zake van andere misdrijven of overtredingen staat hij terecht in Nederland »ter plaatse, waar de zetel der regeering is gevestigd, voor den rechter, die naar de Nederlandsche wetgeving, bevoegd is, over het onderwerp te oordeelen" (Art. 101 reg.-regl.)

[2]) Reeds de commissie van Grondwets-herziening van 17 Maart 1848

De Gouverneur-Generaal is 's Konings plaatsvervanger; dientengevolge wordt hem een groot deel van de bevoegdheden, die ook den Koning toegekend zijn, opgedragen. Zoo bezit hij het recht van oorlog te verklaren aan, en vredes- en andere tractaten te sluiten met Indische vorsten, onder verplichting om zich te gedragen naar de bevelen des Konings, die van zijne zijde, naar den eisch van art. 56 en 57 der Grondwet daarvan mededeeling moet doen aan de Staten-Generaal. Zoo is hij opperbevelhebber der land- en zeemacht. Zoo bezit hij het recht van gratie, onder verplichting, om daarover advies te vragen van het hoogste rechtscollegie in Indië, n. l. het Hooggerechtshof. Zoo heeft hij het recht van dispensatie, dat van benoeming, bevordering en ontslag van ambtenaren en militairen, enz. Doch welke rechten hij ook uitoefent, altijd is hij aan het regeerings-reglement gebonden.

In vele opzichten kan de Gouverneur-Generaal onafhankelijk handelen. Het advies van den Raad van Indië behoeft hij niet te volgen: »De Gouverneur-Generaal beslist alleen, en geeft van zijn besluit kennis aan den Raad" [1]). Voor enkele gevallen is echter de medewerking van dien Raad, gelijk wij straks zullen zien, voorgeschreven. Kan hij zich met diens zienswijze niet vereenigen, dan heeft hij zelfs de bevoegdheid, onder nadere goedkeuring des Konings, »de door hem goedgekeurde maatregelen op eigen gezag en verantwoordelijkheid te nemen, wanneer hij oordeelt, dat langer verwijl de veiligheid of de rust van Nederlandsch-Indië of andere gewichtige algemeene belangen zou in gevaar brengen" [2]). In tijden van krijgsgevaar of bij het uitbreken van eenen opstand kan hij een schier dictatoriaal gezag uitoefenen. [3]).

De Gouverneur-Generaal vereenigt in zich, krachtens het reglement op het beleid der regeering, het recht van wetgeving en het

---

merkte op: »Naar ons inzien moet het bestuur in de koloniën vrijer en onbeperkter zijn, dan het bestuur hier te lande. Wij zijn zelfs genegen te denken, dat aan de macht van den Gouverneur-Generaal meer ruimte moet worden gelaten, dan sedert eene reeks van jaren wellicht het geval was. Maar er dient regel, orde en recht ook in de koloniën te heerschen."

[1]) Art. 28, 9de lid. reg.-regl. [2]) Art. 30, 2de lid, ibid. [3]) Artt. 23 en 43, ibid.

uitvoerend gezag. Het eerstgenoemde recht oefent hij met medewerking van den Raad van Indië uit. In Nederlandsch-Indië gelden behalve de *wetten*, welke door de wetgevende macht ten behoeve van Nederlandsch-Indië tot stand gebracht worden, en dus verbindbare kracht voor Indië hebben, *koninklijke besluiten* en *koloniale ordonnantiën*, door den Gouverneur-Generaal in gemeen overleg met den Raad van Indië vastgesteld.

Dat de Indische regeering zich op het terrein van den algemeenen wetgever niet bewegen, noch in de rechten van den Koning treden mag, ligt in den aard der zaak. Daarom mogen koloniale ordonnantiën geen onderwerpen behandelen, welker regeling krachtens de Grondwet bij de wet geschieden moet, of die de Koning zich voorbehouden heeft. Maar ook hierin wordt aan de Indische regeering eene zekere mate van vrijheid gelaten; in dringende gevallen toch kan zij bij ordonnantie de bovengenoemde onderwerpen regelen, en zelfs heeft de Gouverneur-Generaal de bevoegdheid dit op eigen verantwoordelijkheid te doen, indien de Raad van Indië zijne medewerking daartoe weigert [1]), altijd echter onder nadere goedkeuring van het opperbestuur.

Krachtens het uitvoerend gezag voert de Gouverneur-Generaal alle wetten, koninklijke besluiten en bevelen, alsmede zijne eigene ordonnantiën uit. De laatste zijn, wanneer zij niet uitdrukkelijk het tegendeel inhouden, verbindende voor geheel Nederlandsch-Indië. Alleen daar, waar de inlandsche vorsten nog een zeker zelfbestuur uitoefenen, zijn zij slechts in zooverre toepasselijk, als daarmede bestaanbaar is [2]). Maar ook hier geldt, hetgeen wij boven in het algemeen over de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal aanstipten, dat hij wegens gewichtige redenen de afkondiging en dus ook de uitvoering van wetten, koninklijke besluiten en bevelen schorsen, en ze zelfs, wanneer zij reeds afgekondigd zijn, buiten werking stellen kan, als de nood het vereischt [3]).

---

[1]) Artt. 20, 21, 29 en 30 reg.-regl. [2]) Art. 27 ibid.

[3]) Artt. 22, 23 en 30 ibid. Ook voor de Indische regeering zijn formulieren van afkondiging voorgeschreven. Zij geschiedt door plaatsing in het *Staatsblad van Nederlandsch-Indië*. Indien in de wet, het koninklijk besluit of de ordonnantie, geen tijdstip voor het in werking treden er van is uitgedrukt, wordt dat tijdstip geacht voor *Java* en *Madura* de

Onder de plichten welke op den Gouveneur-Generaal rusten, neemt zeker die eene eerste plaats in, welke art. 55 van het reglement op het beleid der regeering hem oplegt, en die betrekking heeft op de bescherming der inlandsche bevolking tegen willekeur »van wien ook", en dus ook van hare eigene vorsten en hoofden. Eene oostersche bevolking, gewoon aan despotisme en onderdrukking, beschouwt hare vorsten en hoofden als met eene hoogere macht bekleed, en verdraagt de grofste willekeur met geduld en zonder klagen. Juist die toestand leidt tot verstomping van alle edele gevoelens van den mensch. Het moet steeds het streven zijn van het Nederlandsch gouvernement, om ook onder de volken van den Indischen Archipel de algemeene ontwikkeling te bevorderen, en het baant den weg daartoe, door hen tegen onderdrukking en willekeur te beschermen. In hoeverre de regeering dezen regel steeds in het oog gehouden heeft, willen wij hier liever niet beslissen.

In nauw verband daarmede staat ook de verplichting van den Gouverneur-Generaal, om de wijze en voorwaarden waarop, alsmede de gevallen, waarin de heerendiensten kunnen gevorderd worden, en den aard en den duur daarvan te regelen [1]). Wij zullen later hierop terugkomen, en bij die gelegenheid ook zijne verhouding tot de op hoog gezag ingevoerde cultures nagaan.

Het reglement op het beleid der regeering geeft den Koning de bevoegdheid, den Gouverneur-Generaal eenen Luitenant-gouverneur-generaal toe te voegen, die hem voorloopig zou kunnen opvolgen, bijv. ingeval van overlijden of bij aftreding van den landvoogd, als de opvolger nog niet benoemd is, en die overigens met zulke werkzaamheden kan belast worden, als de Koning of wel de Gouverneur-Generaal goedvindt. Bij afwezigheid of verhindering van den Gouverneur-Generaal kan hem het dagelijksch beleid der zaken tijdelijk worden opgedragen [2])

30ste, voor de overige deelen van Nederlandsch-Indië de 100ste dag te zijn, na de opneming in het bovengenoemd Indisch Staatsblad. Zie artt. 31, 32 en 43 reg.-regl.

[1]) Art. 57 reg.-regl.

[2]) Ook deze ambtenaar geniet hetzelfde voorrecht als de Gouverneur-Generaal, om nl. ter zake van ambtsmisdrijven voor den Hoogen Raad terecht te staan.

In vroegere tijden werden somtijds Commissarissen-generaal naar Nederlandsch-Indië gezonden. Deze ambtenaren oefenden dan eene min of meer dictatoriale macht uit, en waren aan niets gehouden. dan aan de bijzondere instructie, die zij van den Koning hadden ontvangen. Het waren dan ook bijzondere omstandigheden, welke zoodanige zendingen wettigden. Sedert echter het reglement op het beleid der regeering bij de wet is vastgesteld, zou de benoeming van een Commissaris-generaal onwettig zijn.

Aan den Gouverneur-Generaal is een kabinet toegevoegd onder den naam van algemeene secretarie, aan het hoofd waarvan de algemeene secretaris staat, die in zijne taak wordt bijgestaan door twee gouvernements-secretarissen [1]).

»Volgens zijne instructie is de algemeene secretaris de vraagbaak en voorlichter van het bestuur. Hij doet aan de regeering voorstellen tot bevordering van den dienst en zorgt voor de redactie, expeditie, registreering en bewaring der beschikkingen van den Gouverneur-Generaal, alsmede voor de samenstelling van het Staatsblad van Nederl. Indië, van den Regeerings-almanak en van de Javasche courant" [2]).

b. De Raad van Indië.

Den Gouverneur-Generaal staat een Raad van Indië ter zijde [3]), die hem in alle gewichtige omstandigheden moet voorlichten, en

---

[1]) Zie voor de organisatie van de algemeene secretarie het besluit van den G. G. van 18 Nov. 1860 (Indisch Staatsbl. n°. 103), van 11 Oct. 1863 (Indisch Staatsbl. n°. 106a) en van 20 Februari 1864 (Indisch Staatsbl. n°. 25). In het Ind. Staatsbl n°. 77 van 1882 is geregeld de vermindering van het personeel bij de algemeene secretarie, in verband met eene in 1881 ingevoerde wijziging in de behandeling van dienstaangelegenheden tusschen de Regeering en de Departementen van algemeen bestuur.

Onder de alg. secretarie behoort ook eene afdeeling voor de statistiek.

[2]) *Regeerings-almanak voor Nederlandsch Indië* voor 1873, p. 42. De uitgave van het Indisch Staatsblad dagteekent van het jaar 1817. Sedert 1857 wordt onder toezicht van den algemeenen secretaris uitgegeven een bijblad op dat Staatsblad, waarin opgenomen worden ambtelijke voorschriften, die niet voor het Staatsblad geschikt zijn.

[3]) Art. 7 reg.-regl.

wiens medewerking — zooals wij boven reeds aangestipt hebben — in sommige gevallen bepaaldelijk voorgeschreven is. Bij al de uitgestrektheid van de macht van den landvoogd moet een waarborg bestaan, dat hij in belangrijke regeeringszaken de zoo noodige voorlichting heeft gehad. Zoo *moet* de raad gehoord worden bij oorlogsverklaringen en voor vredestractaten; voor het nemen van maatregelen in geval van opstand of oorlog; bij benoeming tot gewichtige betrekkingen en het ontwerpen van de instructiën voor het algemeen of gewestelijk bestuur, enz. [1]) Voor sommige gevallen moet zelfs overeenstemming tusschen den landvoogd en den Raad bestaan, bijv. voor de vaststelling, wijziging, uitlegging, schorsing en intrekking van alle algemeen verbindende verordeningen [2]), alsmede voor het uitstellen harer afkondiging; verder voor de uitzetting van personen, die gevaarlijk zijn voor de rust van Nederlandsch-Indië; voor het verleenen van amnestie en abolitie aan inlandsche vorsten, voor de regeling van de heerendiensten, voor verklaringen, dat tot algemeene nut onteigening gevorderd wordt, enz. [3]). Zulk eene overeenstemming strekt tot waarborg, dat in dergelijke gevallen willekeur zooveel mogelijk tegengegaan worde. Bovendien heeft de Raad van Indië de bevoegdheid, den Gouverneur-Generaal voorstellen te doen. Kan deze er zich niet mede vereenigen, dan is hij verplicht ze mede te deelen aan den minister van koloniën, met opgave van zijne bezwaren, terwijl hij tevens den Raad kennis geeft van zijn besluit [4]). Eindelijk kunnen aan de leden van den Raad bijzondere commissiën of zendingen worden opgedragen. Altijd echter zullen, behalve de vice-president, twee leden op de hoofdplaats moeten zijn [5]).

De Raad van Indië bestaat uit een vice-president en vier leden, terwijl hij bijgestaan wordt door een secretaris. De Gouverneur-Generaal is de voorzitter, maar kan het voorzitterschap opdragen aan den Luitenant-gouverneur-generaal of aan den vice-president van den Raad. Hij kan ook andere ambtenaren, alsmede officieren

---

[1]) Art. 28 reg.-regl.

[2]) Onder den naam van *algemeen verbindende verordeningen* worden wetten, koninklijke besluiten en koloniale ordonnantiën verstaan.

[3]) Artt. 29, 45, 47, 52, 2de lid, 57, 77, enz. reg.-regl.

[4]) Art. 35 reg.-regl. [5]) Art. 36 ibid.

der zee- en landmacht uitnoodigen, de zittingen van den Raad bij te wonen, tot het geven van mondelinge inlichtingen. Het reglement van orde voor den Raad wordt door den Koning vastgesteld [1]).

Het is de Koning, die den vice-president en de leden benoemt; voor genen wordt eene voordracht gevorderd van den ministerraad, voor dezen eene van twee personen, door den Gouverneur-Generaal opgemaakt, en aan den minister van koloniën toegezonden.

De vereischten zijn Nederlanderschap en dertigjarige leeftijd, terwijl zij geene andere staatsambten bekleeden mogen [2]).

De Gouverneur-Generaal kan aan den vice-president opdragen zijne betrekking te vervullen, als hij door afwezigheid of ziekte verhinderd wordt, haar waar te nemen. Zelfs treedt de vice-president rechtens tijdelijk in die betrekking op, als zij open valt, en er geen Luitenant-gouverneur-generaal is. Wanneer ook de vice-president afwezig is, benoemen de andere leden van den Raad in eene vereenigde zitting met de bevelhebbers der zee- en landmacht, de directeuren van algemeen bestuur, den president en den procureur-generaal van het Hooggerechtshof, benevens den voorzitter van de Rekenkamer, den persoon die tijdelijk met het hoogste gezag bekleed zal worden. Evenzoo wordt gehandeld, als er vermoeden bestaat, dat de Gouverneur-Generaal ten gevolge van krankzinnigheid buiten staat is, zijne betrekking waar te nemen. In zulk een geval laat de vergadering zich door deskundigen voorlichten [3]).

De vice-president en de leden van den raad staan wegens misdrijven en overtredingen, gedurende hunnen ambtstijd begaan, voor het Hooggerechtshof terecht. Tegen hen kan geen bevel van gevangenneming uitgevoerd worden, of geene vervolging plaats hebben dan op machtiging van den Gouverneur-Generaal. Alleen het geval, dat zij op heeterdaad betrapt worden, maakt hierop eene uitzondering [4]).

c. Departementen van algemeen bestuur.

De verschillende takken van het algemeen bestuur worden, on-

---

[1]) Art. 7 reg.-reglem. [2]) Artt. 8 en 9 ibid. [3]) Art. 16 en 17 ibid.
[4]) Artt. 99 en 100 reg.-regl.

der de bevelen en het oppertoezicht van den Gouverneur-Generaal, beheerd door *directeuren,* wier getal, werkkring en bevoegdheid door den Koning worden bepaald [1]).

Er zijn vijf departementen van civiel bestuur, nl. 1o. van justitie; 2o. van financiën; 3o. van binnenlandsch bestuur; 4o. van onderwijs, eeredienst en nijverheid; 5o. van burgerlijke openbare werken. Het militair departement en dat van marine staan, het eerste onder den kommandant van het leger, het andere onder dien der zeemacht.

Op zich zelve beschouwd is deze verdeeling zeer eenvoudig; indien men echter nagaat hoe de meest uiteenloopende werkzaamheden aan een en hetzelfde departement zijn opgedragen, dan rijst wel eens de vraag op, hoe 't mogelijk is, dat daaruit geene verwarring ontstaat. Verder schijnen de eigenaardige behoeften der verschillende gewesten buiten Java, de zoogenaamde buitenbezittingen, alleszins reden te geven om daarvoor een afzonderlijk departement van bestuur op te richten.

Wij willen de werkzaamheden der verschillende departementen nagaan, zonder echter in vele bijzonderheden te treden.

De directeur van justitie [2]) is de rechtsgeleerde adviseur van de regeering, niet alleen ten opzichte van rechtsgedingen, waarin zij betrokken is, maar ook van voordrachten ter vervulling van rechterlijke betrekkingen, van toelating van Nederlanders, oostersche en westersche vreemdelingen, van de verwijdering van personen geheel of gedeeltelijk uit Nederl.-Indië, van het onderzoek der door hoofden van gewestelijk bestuur ontworpen reglementen van policie en al wat verder met het rechtswezen in betrekking staat.

Het departement van financiën is belast met het geldelijk beheer en met al wat daartoe behoort. Aan dit departement is opgedragen het opmaken der begrootingen voor den Indischen dienst

---

[1]) Art. 64 reg.-regl. Naar aanleiding van dit artikel werden bij Kon. besluit van 6 Februari 1855 (Staatsbl. no 23) de departementen van algemeen bestuur ingesteld; dat besluit is later bij Kon. besluit van 21 Sept. 1866 (Ind. Stbl. no. 127) weder gewijzigd, waarbij de departementen van algemeen bestuur zijn ingesteld, zooals wij ze hierboven aangeven.

[2]) Zie Kon. besl. van 30 Januari 1870 (Ind. Staatsbl. no. 92). Zie ook Ind. Stbl. van 1871, no. 78 en van 1872 no. 85.

en der rekening-verantwoordingen; het innen der belastingen, verpachte of niet verpachte, voor zooverre zij niet tot eenig ander departement behooren; verder het toezicht op de entrepôts, het kadaster, het muntwezen, de uitgifte van zeebrieven en jaarpassen; terwijl eindelijk daaraan verbonden is het toezicht op de vendu-departementen. Immers het recht tot het houden van openbare verkoopingen behoort aan het gouvernement, en in sommige residentiën zijn daarvoor speciale ambtenaren onder den titel van *Vendu-meesters.*

Het departement van binnenlandsch beheer. Geen der directeuren is met zoovele aan den aard van het departement vreemde werkzaamheden belast, als dit. Behalve het eigenlijke binnenlandsch bestuur met al den aankleve van dien, zijn hem ook opgedragen: het toezicht op de maatregelen tegen den zeeroof, op de gouvernements-cultures, en in 't algemeen op den landbouw, de veeteelt, de bosschen en houtstapelplaatsen, op de landelijke inkomsten, met inbegrip van de inning der landrente en der belasting op de tuinen en vischvijvers, op de heerendiensten, op den verkoop en uitgifte van gronden of landerijen — voor zoover dit met de cultures in aanraking komt — op de ontvangst, bewaring, verkoop en verzending van 's lands producten, op het beheer van 's lands civiele pakhuizen, op de middelen van vervoer en gemeenschap (de pakketvaart en het vervoer van gouvernements-reizigers, zoo in den Archipel, als van Indië naar Nederland), en eindelijk de statistische opneming.

Het departement van onderwijs, eeredienst en nijverheid, waar de samenkoppeling van werkzaamheden even vreemd is als bij de overige. Met betrekking tot het onderwijs houdt deze directeur toezicht op al wat tot het schoolwezen in 't algemeen, zoo voor Europeanen als voor inlanders, behoort. Onder hem staan drie inspecteurs voor het Europeesch en een inspecteur voor het inlandsch onderwijs. In verband daarmede staat de bevordering van kunsten en wetenschappen alsmede de uitgaaf van nuttige boeken en van werken over taal-, land- en volkenkunde van Nederl.-Indië. Ten opzichte van den eeredienst, zijn zoowel de hervormde als de katholieke kerk, alsmede de godshuizen onder zijn toezicht; met betrekking tot de nijverheid is de zorg voor het mijnwezen en den zout-aanmaak aan hem opgedragen. Bovendien is hij

belast met het toezicht op den burgerlijken geneeskundigen dienst en den burgerlijken veeartsenijdienst; beide toch behoorden meer eigenaardig bij het departement van binnenlandsch bestuur te huis, terwijl veel, dat nu aan dat departement is toegevoegd, gevoeglijk bij dat van financiën zou kunnen overgaan.

Het departement van burgerlijke openbare werken omvat den waterstaat, de wegen en 's lands burgerlijke werken, het stoomwezen, de telegraphie, de posterij en de spoorwegen.

Eindelijk is al wat tot het krijgs- en marinewezen behoort aan de departementen van oorlog en marine opgedragen.

De hoofden van deze departementen vereenigen zich tot eenen raad van directeuren, zoo dikwijls de Gouverneur-Generaal hunne samenwerking beveelt [1]).

d. De Algemeene Rekenkamer.

Even als in het moederland, bestaat ook in Nederlandsch-Indie eene Algemeene Rekenkamer, die de handelingen der administratie contrôleert, voor zoover deze de ontvangsten en uitgaven betreffen, tot welk einde ieder, die 's lands gelden of goederen beheert, aan haar rekenplichtig is. Hare samenstelling en instructie worden door den Koning vastgesteld in overeenstemming met de wet op de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen [2]). Aan het voorschrift van het 2de lid van art. 60 der Grondwet [3]), heeft de wet van 23 April 1864 (Stbl. No. 35 en Ind. Stbl. No. 106) aangevuld bij de wet van 28 Juni 1881 (Stbl. n° 122) voldaan [4]). Volgens haar bestaat de Rekenkamer uit eenen voorzitter en zes leden, die allen Nederlanders zijn en den dertigjarigen ouderdom bereikt moeten hebben. Zij worden door den Koning benoemd uit een door den Gouverneur-Generaal

---

[1]) Art. 65 reg.-regl. [2]) Art. 66 ibid.

[3]) Art. 60, 2de lid. »*De wet regelt de wijze van beheer en verantwoording der koloniale middelen.*"

[4]) De instructie voor de Rekenkamer is vastgesteld bij Kon. besl. van 6 Nov. 1866 (Ind. Stbl. No. 158), gewijzigd bij Kon. besl. van 4 Aug. 1874 (Ind. Stbl. 1875 No. 24). Zie ook ordonn. van den G-G. van 2 Juni 1877 (Ind. Stbl. No. 114) en bijbl. t. h. Ind. Stbl. No. 2911.

aangeboden drietal. Doch bij tijdelijke ontstentenis van een lid kan de Gouverneur-Generaal een tijdelijk lid aanstellen. Wanneer de waarneming waarschijnlijk langer dan zes maanden zal duren, kan de Gouverneur-Generaal, onder nadere bekrachtiging van den Koning, de benoeming doen, na aan den Raad van Indië eene aanbeveling te hebben gevraagd van drie personen [1]. Even als de leden der Nederlandsche Rekenkamer worden die der Indische voor hun leven benoemd, en moeten zij eene groote mate van onafhankelijkheid bezitten. Daarom mogen zij geene andere staatsambten bekleeden, noch rechtstreeks, noch zijdelings deel hebben aan eenige onderneming; evenmin mogen zij schuldvorderingen koopen ten laste van Nederlandsch-Indië, of eenig beroep uitoefenen, dat hen aan faillissement blootstelt. Zij kunnen alleen ontzet en ontslagen worden uit hunne betrekking in de gevallen bij de wet opgenoemd, terwijl tegen hen geen bevel van gevangenneming kan ten uitvoer worden gebracht, dan op machtiging van den Gouverneur-Generaal, met uitzondering voor het geval, dat zij op heeterdaad zijn betrapt. Bij de wet van 23 April 1880 (Stbl. nº. 72) zijn de gevallen uitgebreid, waarin de Voorzitter en de leden, zonder eigen aanvrage, ontslagen kunnen worden. Daartoe behooren de leeftijd van 65 jaren en aanhoudende ziels- of lichaamsziekte.

§ 2. Gewestelijk en gemeentelijk bestuur.

Het grondgebied van Nederlandsch-Indië wordt in verschillende gewesten verdeeld, die ieder onder het bestuur staan van hoofdambtenaren, die nu eens *gouverneurs*, dan weder *residenten* heeten, en die *adsistent-residenten*, *controleurs* en andere mindere ambtenaren onder zich hebben, aan wie onderdeelen van het gewest ter besturing zijn opgedragen, of die hen in hunne veelvuldige werkzaamheden bijstaan.

De indeeling van het grondgebied geschiedt door den Koning [2]. Java is met inbegrip van de beide Vorstenlanden in twee-entwintig residentiën verdeeld, waarvan de meeste weder in adsistent-

---

[1] Wet 30 December 1882 (Stbl. nº. 246).

[2] Art. 63 reg.-regl.

residentiën zijn onderverdeeld. [1]). Op Sumatra heeft men het gouvernement van Sumatra's westkust, dat onder een gouverneur staat, waartoe behooren: de Padangsche Benedenlanden met de daarbij behoorende eilanden, en de residentiën Tapanoeli en de Padangsche Bovenlanden. Het overige gedeelte van dit eiland ressorteert niet onder het bovengenoemd gouvernement, maar staat in rechtstreeksch verband met het bestuur op Java, en bevat de residentiën Benkoelen, de Lampongsche districten, Palembang en de Oostkust van Sumatra [2]), waartoe de rijken van Siak en Deli, waarover een adsistent-resident gesteld is, behooren, en eindelijk het gouvernement van Atjeh en onderhoorigheden. Het eiland Banka met zijne onderhoorigheden vormt eene residentie, en Billiton eene op zich zelf staande adsistent-residentie. Borneo is in twee afdeelingen, nl. de Wester- en de Zuider- en Oosterafdeeling, gesplitst, die ieder door residenten bestuurd worden. Riouw en onderhoorigheden vormen eveneens eene residentie. Celebes en onderhoorigheden staan onder het bestuur van een gouverneur. Dit gouvernement is verdeeld in vijf afdeelingen, nl. Makassar, zetel van den gouverneur, de Noorder-, Zuider-, en Ooster-districten, waarover adsistent-residenten, en Saleyer, waarover een controleur is gesteld. Menado, in het noordelijk gedeelte van het eiland gelegen, is eene op zich zelf staande residentie, die in rechtstreeksche betrekking staat met het bestuur van Java. Amboina met de omliggende eilanden, en Ternate en Timor vormen residentiën.

Het is een eisch van het reglement op het beleid der regeering, dat de inlandsche bevolking zooveel mogelijk onder het onmiddellijk bestuur harer eigene, van regeeringswege aangestelde en aan het Nederlandsch gouvernement onderworpen, hoofden gelaten worde [3]). Daarom worden, voor zoo veel Java betreft, de residentiën in *regentschappen*, en deze weder in *districten* verdeeld. In

---

[1]) In 1882 is het aantal residentiën met een verminderd, door de toevoeging van Banjoewangi aan Bezoeki. Daarentegen zijn Bali en Lombok tot eene afzonderlijke residentie verheven.

[2]) Zie voor de organisatie van de Oostkust van Sumatra het besl. van den G.-G. van 24 Mei 1873 (Ind. Stbl. n°. 81).

[3]) Art. 67, reg.-regl.

ieder district vindt men *dessa's* of gemeenten. Aan het hoofd der regentschappen staan *regenten*, aan dat der districten *district-hoofden*, terwijl de *dessa's* door *dessa-hoofden* worden bestuurd. Al deze ambtenaren zijn inlanders; de beide eerstgenoemden behooren veelal tot den inlandschen adel.

a. Europeesch bestuur. Residenten.

Op Java en Madura wordt het gewestelijk bestuur uitgeoefend door residenten, die door den Gouverneur-Generaal worden benoemd, en van hem hunne instructie ontvangen, waarbij de kring hunner werkzaamheden en bevoegdheden omschreven wordt [1])

Volgens de laatste organisatie van het binnenlandsch bestuur worden de residenten op Java en Madura in drie klassen verdeeld, naar gelang van de meerdere of mindere uitgestrektheid van het aan hunne zorgen toevertrouwde gewest.

Veel omvattend en gewichtig is deze betrekking. De resident vertegenwoordigt in alle omstandigheden het gouvernement, en heeft in zijn gewest het hoogste burgerlijk en geldelijk beheer. Als hoofd der politie in zijne residentie, is hij verantwoordelijk voor de handhaving van rust en veiligheid [2]) Vooral is hem de zorg voor de gouvernements-cultures opgedragen [3]). Niet minder gewichtig is zijne betrekking tegenover de inlandsche bevolking, die hij tegen

---

[1]) Zie de instructie vastgesteld bij besluit van den G.-G. van den 5den December 1859 (Ind. Stbl. n°. 102). Zie ook ordonn. van 30 Aug. 1867 (Ind. Stbl. n°. 114), herzien bij ordonn. van 25 Febr. 1876 (Ind. Stbl. n°. 57).

[2]) Voorheen stonden zij ook aan het hoofd van den landraad — waarover straks nader — en oefenden zij in die hoedanigheid een rechterlijk gezag uit. Bij Kon. besl. van 5 Maart 1869 (Ind. Stbl. n°. 47) is daarin verandering gekomen, ten gevolge waarvan zij opgehouden hebben rechterlijke functiën te vervullen.

[3]) Hiervoor genoten de hoofden van de gewestelijke besturen zekere emolumenten, onder den naam van cultuur-procenten, die oorzaak waren van eene groote ongelijkmatigheid in de bezoldiging dier ambtenaren, en tevens aanleiding gaven tot eene al te groote opdrijving van de gouvernements-cultures. Thans zijn hun die emolumenten ontnomen, terwijl eene meer gelijkmatige bezoldiging vastgesteld is. Zie besl. van den G.-G. van 20 Januari 1866 (Ind. Stbl. n° 6.)

willekeur en knevelarij, zoo van de zijde der Europeanen als van hare eigene hoofden, moet vrijwaren, terwijl hij tevens zorgen moet, dat de adellijke geslachten, die eenen grooten invloed uitoefenen op de bevolking in het algemeen, aan het Nederlandsch gouvernement verbonden blijven. Het is vooral door de residenten dat de Gouverneur-Generaal in staat gesteld wordt te voldoen aan de verschillende verplichtingen, die hem bij het regeerings-reglement en bij zijne bijzondere instructiën zijn opgelegd. Daarom ontvangen zij onmiddellijk hunne bevelen van den landvoogd, en voeren zij met hem rechtstreeks briefwisseling over al de belangrijke omstandigheden die in hun gewest voorkomen.

Bijna alle residentiën zijn in afdeelingen gesplitst, welke onder het bestuur staan van eenen *adsistent-resident*, die de plaats vervangt van den resident, en aan hem verantwoordelijk is.

Onder de residentiën worden ook de Vorstenlanden begrepen; daarmede worden bedoeld de keizerrijken *Soerakarta* en *Djokjokarta*, beiden overblijfselen van het vroeger zoo machtige rijk van *Mataram*. Zij staan nog onder het onmiddellijk beheer hunner eigene vorsten — die van het eerste Rijk voert den titel van *Soesoehoenan*, die van het andere dien van *Sultan* — beheeren hunne landen volgens hunne eigene rechten en hebben hunne eigene rijksbestierders, wier titel in de Javaansche taal *Manka-Boemi* heet — en verder hunne eigene hoogere en lagere ambtenaren. Ook genieten zij van rijkswege eene ruime tegemoetkoming [1]). Maar in beide Rijken is ook van gouvernementswege een resident aangesteld, die eensdeels voor de belangen van de aldaar gevestigde Europeanen en niet-Javaansche ingezetenen waakt, anderdeels de vriendschappelijke betrekkingen met den vorst onderhoudt, en grooten invloed uitoefent op diens regeeringsdaden, terwijl hij eveneens een wakend oog houdt op de handelingen der onafhankelijke prinsen.

[1]) De Soesoehoenan van Soerakarta geniet jaarlijks eene tegemoetkoming van f 578 244, de Sultan van Djokjokarta eene van f 471 600. Ook hunne rijksbestierders ontvangen eene jaarlijksche bezoldiging van het Nederlandsche gouvernement, tot een bedrag van f 12 000 's jaars. In beide Rijken wordt nog het gebied van de onafhankelijke prinsen gevonden, die eveneens van het Nederlandsch gouvernement tegemoetkomingen genieten.

In het rijk van Djokjokarta ligt ook het district *Nangoelan,* dat bij overeenkomst van 1851 aan het Nederlandsche gouvernement is afgestaan, en dat even als elk ander gouvernementsland door den resident van Djokjokarta wordt beheerd.

De resident wordt bijgestaan door eenen *secretaris der residentie.* Verder wordt door *controleurs en adspirant-controleurs bij het binnenlandsch bestuur* meer in het bijzonder toezicht uitgeoefend op de gouvernements-cultures [1]). Zij staan onder de bevelen van den resident of adsistent-resident. Eindelijk zijn er nog verscheidene ambtenaren van minderen rang.

Wat de buitenbezittingen betreft, wij zagen zoo even, dat drie er van gouvernementen, de overige residentiën vormen. Ook hier bestaat eene onderverdeeling met adsistent-residenten aan het hoofd. Alleen in twee afdeelingen van het gouvernement van Sumatra's Westkust zijn residenten. De werkkring dier ambtenaren komt, behoudens de uitzonderingen, die het natuurlijke gevolg zijn van de plaats waar zij het gezag uitoefenen, hoofdzakelijk overeen met dien van de hoofden van gewestelijk bestuur op Java en Madura, wier instructie voorloopig en voorwaardelijk van toepassing is verklaard op de buitenbezittingen.

Volgens art. 1 van het Kon. besl. van 10 Sept. 1864 (Stbl. n°. 93, Ind. Stbl. n°. 194) zijn in Nederl. Indië alleen benoembaar: 1°. Nederlanders; 2°. inboorlingen van den Ind. Archipel voor zooverre deze onder Nederl. gezag zijn; 3°. zij, die in Nederl.-Indië geboren zijn uit aldaar gevestigde ouders, voor zooverre dezen niet behooren tot de met de inlanders gelijkgestelde bevolking. Volgens art. 2 van hetzelfde besluit kunnen zij, die niet tot de bovengenoemden behooren, alleen tot die ambten en bedieningen benoemd worden, welke door den Koning bij algemeenen maatregel van inwendig bestuur worden aangewezen. Daarin voorziet het Koninklijk besluit van 22 Dec. 1866 (Stbl. n°. 180, Ind. Stbl. 1867 n°. 31), aangevuld bij Kon. besluit van 18 Oct. 1879 (Stbl. n°. 162), waarbij tevens de benoembaarheid van vreemdelingen wordt geregeld.

Behalve de zooeven vermelde vereischten, wordt voor de be-

---

[1]) Zie besl. van den. G.-G. van 6 Juni 1861 (Ind. Stbl. No. 44).

noembaarheid gevorderd dat men het zoogenaamde groot-ambtenaarsexamen, hetwelk jaarlijks zoowel in Nederlandsch-Indië als in Nederland wordt afgenomen, met goed gevolg heeft ondergaan of wel heeft voldaan aan het faculteits-examen aan eene universiteit, bedoeld bij art. 92. 2 der wet op het hooger onderwijs. Het groot-ambtenaarsexamen was tot dusver geregeld bij het aangehaalde Kon. besl. van 10 Sept. 1864. Deze regeling heeft herhaaldelijk wijziging ondergaan, tot zij, ook om tegemoet te komen aan de bepaling der wet op het hooger onderwijs, opnieuw herzien is geworden door het Kon. besl. van 29 Augustus 1883 (Stbl. n°. 133) [1]).

Krachtens de wet van 10 Juni 1864 (Stbl. n°. 71) was eene rijks-instelling van onderwijs in de Indische taal-, land- en volkenkunde te Leiden opgericht. Tengevolge van de laatste regeling van het hooger onderwijs hier te lande is deze instelling opgeheven, daar de vakken van onderwijs gedeeltelijk in de letterkundige, gedeeltelijk in de rechtsgeleerde faculteit zijn opgenomen [2]).

b. Inlandsch bestuur, Regenten en Districtshoofden.

1. *Regenten.* De verdeeling der residentiën in regentschappen geschiedt door den Gouverneur-Generaal [3]). Ook ten opzichte van de grenzen en uitgestrektheid daarvan, heeft men zooveel mogelijk den vorigen toestand in het oog gehouden. Zij zijn meestal dezelfde, als toen zij onder het bestuur der voormalige inlandsche vorsten stonden.

De benoeming van den regent geschiedt door den Gouverneur-Generaal. Bij het openvallen van de betrekking wordt, wat Java althans betreft, zooveel mogelijk het beginsel van erfelijkheid in acht gehouden. Een der zonen of een der nabestaanden wordt, wanneer hij zich door bekwaamheid, ijver en trouw onderscheidt,

---

[1]) Zie Aanteekening X.

De in 1878 te Buitenzorg ten dienste der administratieve ambtenaren opgerichte afdeeling der landbouwschool is in 1882 weder opgeheven.

[2]) Er bestaan te Delft en te Leiden gemeentelijke instellingen ter vorming van ambtenaren voor den dienst in Nederl. Indië.

[3]) Art. 69 reg.-regl. De eenige residentie die niet in regentschappen verdeeld wordt, is Batavia.

benoemd [1]). Langs dien weg tracht men de aanzienlijke geslachten aan het Nederlandsch gezag te verbinden. Zij dragen naar gelang van hunnen rang verschillende titels, als *Rhadèn Adipati*, *Rhadèn Toemenggoeng*, *Rhadèn Ngabèdi*, enz. De eerste heeft den rang van luitenant-kolonel, de beide anderen dien van majoor. Aan enkele regenten wordt wel eens de titel van *Pangéran* (prins) verleend. Naarmate van hunnen rang hebben zij recht op bijzondere eereteekenen.

Aan elken regent is een *patih* toegevoegd, door wien hij zijne bevelen laat overbrengen aan de mindere hoofden en die voor de uitvoering zorg draagt, en den regent bij ziekte of afwezigheid vervangt.

De regenten zijn »de schakel, die het Europeesch bestuur met het inlandsche verbindt, en daar zij door hunne afkomst en betrekking eenen zeer grooten invloed op de bevolking uitoefenen, zijn zij voor ons bestuur hoogst gewichtige personen, wier goede gezindheid men steeds moet trachten te behouden, of te vermeerderen, en bij wier keuze met groote omzichtigheid moet worden te werk gegaan" [2]).

Zij ontvangen eene bezoldiging van het Nederlandsch gouvernement, die naar gelang van de belangrijkheid van het regentschap verschilt [3]). Sommigen bezaten ook vroeger landerijen (*apanages* of ambtelijk landbezit), die hun van gouvernementswege werden toegekend, om met de opbrengst daarvan hun inkomen te vermeerderen. Bij ordonnantie van den Gouverneur-Generaal van 26 Sept. 1867 (Ind. Stbl. n°. 122) is dit ambtelijk landbezit afgeschaft. Tevens werden daarbij de persoonlijke diensten (pantjèndiensten) en de leveringen, door de bevolking aan de hoofden te verstrekken, beperkt, en straf bedreigd tegen knevelarij [4]).

Op grond van art. 57 reg.-regl. dat herziening voorschrijft van de verordeningen, persoonlijke diensten betreffende, eens in 5 jaren, is op enkele punten de bestaande regeling eenige malen gewij-

---

[1]) Art. 69, 4de lid, ibid.

[2]) Dr. J. J. DE HOLLANDER, *Handleiding bij de beoefening der land- en volkenkunde van Nederl. Oost-Indië*, (2de uitgave) Deel I. 323.

[3]) Zie ordonn. van den G.-G. van 28 Sept. 1867 (Ind. Stbl. n°. 125) en 1870 nos. 54 en 124.

[4]) Zie ordonn. van den G.-G. van 26 Sept. 1867 (Ind. Stbl. n°. 124.)

zigd, totdat op de Indische begrooting voor 1882 een post werd uitgetrokken, om tot de opheffing der zoogenaamde pantjèndiensten en van een gedeelte der overige heerendiensten te geraken. In plaats der pantjèndiensten (die alleen zijn gebleven ten behoeve der dorpsbestuurders) wordt nu aan elk inlandsch hoofd of ambtenaar f 60 per jaar toegekend voor iederen heerendienstplichtige op wiens hulp zij vroeger aanspraak mochten maken [1]). Dit geld wordt verkregen door de heerendienstplichtige inlanders te onderwerpen aan eene hoofdelijke belasting van f 1.— per persoon, welke, naar een in Januari vastgesteld kohier wordt ingevorderd door het hoofd der dessa. Deze maakt daarbij gebruik van een ondercollecteur en krijgt zelf 8 % van de opbrengst. Deze regeling is met 1 Juli 1882 op Java en Madura ingevoerd.

Behalve hunne bezoldiging genieten de regenten nog cultuurprocenten.

Hunne instructie is bij ordonnantie van den Gouverneur-Generaal van 30 Aug. 1867 (Ind. Stbl. n°. 114) vastgesteld.

De regenten kunnen evenmin als de vorsten van Soerakarta en Djokjokarta in rechten betrokken worden, dan met bijzondere machtiging van den Gouverneur-Generaal [2]). Deze bepaling strekt om hen niet bloot te stellen aan lichtvaardige processen, en om hun aanzien bij de bevolking niet noodeloos te verminderen.

2. *Districts-hoofden.* De regentschappen worden, waar dit noodig is, door den Gouverneur-Generaal in *districten* verdeeld [3]). Elk dezer wordt door een inlandsch hoofd bestuurd, dat doorgaans den titel van *Wedhono* voert, en zijne instructie van den Gouverneur-Generaal ontvangt. Elk district wordt weder in onderdistricten verdeeld, die ieder een vijf-en-twintigtal dorpen (*dessa's*) bevatten.

Evenals de regenten ontvangen de districts-hoofden en onderdistricts-hoofden eene bezoldiging, welke grooter of kleiner is, naar gelang van de uitgestrektheid van het district [4]). Het is echter eene algemeen erkende waarheid, dat zij van de door hen geno-

---

1) Zie Kolon. Versl. voor 1882, bl. 72 en Ordonn. van den Gouv.-Gen. van 17 Mei 1882 (Ind. Stbl. nos. 136 en 137).

2) Art. 84, reg.-regl.

3) Art. 70 ibid.

4) Zie bovenvermeld besluit van 26 Sept. 1867 (Ind. Stbl. n°. 122).

ten jaarwedde moeielijk kunnen leven, en dat zij dus wel verplicht zijn, langs andere wettige wegen, die niet altijd even goed zijn, hun inkomen te vermeerderen.

Hunne instructie is het laatst bij bovengenoemde ordonnantie van den Gouverneur-Generaal van 30 Augustus 1867 (Ind. Stbl. n°. 114) vastgesteld. Zij ontvangen hunne bevelen van den regent, en zijn verantwoordelijk voor den goeden gang van zaken in hun district, zoowel wat de politie als de cultuur-werkzaamheden betreft, en werken mede, om het bedrag der landrenten, door elke *dessa* op te brengen, te bepalen.

c. *Gemeentelijk bestuur.*

Het regeerings-reglement heeft de vrijheid van iedere gemeente (*dessa*), om hare huishoudelijke belangen zelve te regelen, gehandhaafd [1]. In nauw verband daarmede staat dan ook het recht, om haar eigen hoofd te kiezen, welke keuze echter aan de goedkeuring van den resident moet onderworpen worden [2]. In het oostelijk gedeelte heeten deze hoofden veelal *Patinggi*, in midden-Java *Bekel*, meer westwaarts *Koewoeh*, *Loerah*, enz. Hunne werkzaamheden zijn van verschillenden aard. Zij verdeelen waar zulks te pas komt, onder de ingezetenen de tot het dorp behoorende velden en den arbeid, vereischt tot het aanleggen of onderhouden der waterwerken ter bevochtiging der aan de dessa behoorende rijstvelden, alsmede de persoonlijke diensten, waartoe de ingezetenen verplicht zijn, en waarover wij later handelen zullen; zij bepalen het bedrag der landrente, jaarlijks door elken belastingschuldige aan het gouvernement op te brengen, waken voor de zindelijkheid, goede orde en politie in hunne dorpen, enz.

Het dessa-hoofd wordt bijgestaan door eenen raad, samengesteld uit mindere dorpshoofden, eenige oudsten of aanzienlijken en den dorpspriester.

---

[1]) Art. 71, 2de lid reg.-regl.

[2]) Art. 71, 1ste lid, ibid. De verkiezing en het ontslag der dessahoofden worden geregeld bij ordonn. van 1 Febr. 1878 (Ind. Stbl. n°. 47).

In de Soenda-districten verschilt de inrichting van het dorpsbestuur van dat, hetwelk in Oostelijk Java gevonden wordt. Een dorp bestaat daar uit *Kampongs* (wijken of gehuchten) die te zamen een *Kaloerahan* vormen, en door eenen *Loerah* bestuurd worden, terwijl elke kampong zijn eigen hoofd heeft dat onder den Loerah staat.

Ook in de buitenbezittingen is het gemeentewezen dikwijls geheel afwijkende van dat op Java; het staat in nauw verband met de nationaliteiten der volken, die er aangetroffen worden. Het zou ons te ver leiden, indien wij ook daarvan een overzicht willen geven. Wie ze meer nauwkeurig wil nagaan, raadplege het door ons aangehaalde werk van Dr. J. J. DE HOLLANDER.

§ 3. Het Nederlandsch-Indische belastingstelsel.

Terwijl art. 171 der Grondwet bepaalt, dat de belastingen hier te lande niet dan bij eene wet kunnen worden geheven, worden daarvoor in Nederl.-Indië algemeene verordeningen vereischt [1], m. a. w. zoowel de Koning als de Gouverneur-Generaal kunnen ginds de belastingen vaststellen; doch het ligt in den aard der zaak dat de laatstgenoemde daartoe niet overgaat dan na overleg met het opperbestuur. Evenzoo mag afschaffing of wijziging van belastingen en andere inkomsten niet in werking treden dan met den aanvang van een nieuw dienstjaar [2], teneinde te beletten dat door het opperbestuur of de Indische regeering tusschentijds belastingen worden afgeschaft, waarop bij de vaststelling der begrooting gerekend was.

De bronnen van inkomsten van Nederlandsch-Indië zijn velerlei. Zij spruiten voornamelijk voort uit belastingen, die nu eens verpacht, dan weder rechtstreeks geheven worden; verder uit zoogenaamde landelijke inkomsten, waaronder vooral de *landrente* in aanmerking komt, en uit den verkoop van de producten van de op hoog gezag ingevoerde cultures, uit verpachting en verkoop van

[1] Art. 58. reg.-regl.

[2] Art. 19 van de wet van 23 April 1864 (Ind. Stbl. n°. 35) op de wijze van beheer en verantwoording der geldmiddelen van Ned.-Indië.

's lands eigendommen, uit zekere monopoliën en uit staatsinrichtingen, (zooals uit de posterij, enz.). Het is niet mogelijk in ons bestek ze allen te behandelen. Wij zullen dus slechts op enkele daarvan de aandacht vestigen.

In Nederlandsch-Indië heerscht nog het stelsel, om de heffing van sommige middelen aan de meestbiedenden te verpachten. Ofschoon dit stelsel in Nederland niet te verdedigen zou zijn, vindt het in een Oostersche maatschappij in zoover verschooning, dat de middelen, welke op deze wijze worden geïnd, grootendeels, met uitzondering van de opium, slechts betrekkelijk kleine sommen bedragen, wier rechtstreeksche inning een grooter personeel zou vorderen dan thans wordt vereischt.

Onder de verpachte middelen bekleedt de *opiumpacht* eene voorname plaats wegens de groote voordeelen, die zij afwerpt. Op de begrooting van Nederlandsch-Indië voor 1884 is hare opbrengst met inbegrip van de verstrekking van opium aan de pachters, op bijna 19½ millioen gulden geraamd. De teelt van dit heulsap is in onze Oost-Indische bezittingen verboden.

Het recht van debiet wordt verpacht aan hem, die den hoogsten prijs biedt [1]). De residentiën worden in een of meer pachtperceelen verdeeld. De pachter mag alleen van het gouvernement de voor zijn debiet vastgestelde hoeveelheid tegen den daarbij uitgedrukten prijs koopen. Behalve die vastgestelde hoeveelheid, welke in den officieelen pachtstijl *tiban* heet, kan hij nog eene zekere meerdere hoeveelheid aanvragen, die dan *siram* genoemd wordt. Daar het belang der pachters meêbrengt zoo veel mogelijk van het heulsap te debiteeren, ten einde, niettegenstaande de hooge prijzen die zij moesten betalen, nog winst te maken, wordt de smokkelhandel in opium in het groot gedreven en schrikken de zware straffen hen zelden af [2]).

Verder behooren onder de verpachte middelen, om ons bij

---

[1]) De laatste regeling heeft plaats gehad bij besluit van 5 Aug. 1880 (Ind Stbl. no. 142) wat betreft den verkoop van opium in het klein op Java en Madura tot en met 1883, en van 21 Sept. 1880 (Ind. Stbl. no. 177) voor Sumatra's Westkust en de residentiën Palembang, Bengkoelen en Zuider- en Oosterafdeeling van Borneo, eveneens tot en met 1883.

[2]) Zie de *Economist* van 1873, blz. 805 volg. en 905 volg.

enkele te bepalen, het *hoofdgeld* der Chineezen; de *licentiën op de Chineesche speelhuizen* (de *pho-* en *topho*-spelen); *de belasting op het slachten van varkens*; *op de neringen en bedrijven* enz. onder de inlandsche en daarmede gelijkgestelde natiën in de stad Batavia en zijne voorsteden; *op het slachten van rundvee* enz.; op den *verkoop van sterke dranken in de buitenbezittingen*; op de *vogelnestklippen* [1]), enz.

Wat de overige belastingen betreft, verscheidene er van worden geheven op voorwerpen, waarvan ook hier te lande eene belasting of een recht wordt geheven, zij het dan ook naar eenen anderen maatstaf, zooals de verponding, de belasting op den overgang van vaste goederen, het successie-recht, de belasting op paarden en rijtuigen, de anker-, haven- en loodsgelden, de tollen, het personeel, patentrecht, de belasting op het bedrijf, de accijnzen enz. Andere zijn uitvloeisels van den eigenaardigen toestand der inlandsche maatschappij, zooals de recognitiën of tributen van inlandsche vorsten, enz. Weder andere hebben betrekking op de inkomsten van eenige staats-inrichtingen, als de post, telegrafie, paarden-posterij, enz.

Wat de inkomende en uitgaande rechten betreft, het tarief van in- en uitvoer voor Nederlandsch Indië is vastgesteld bij de wet van 17 November 1872 (Stbl. n°. 130, Ind. Stbl. 1873 n°. 35). Daarbij zijn de differentieele rechten afgeschaft, welke een lager invoerrecht deden heffen van voorwerpen, die van Nederlandsche afkomst zijn, dan van die, welke uit vreemde landen werden ingevoerd [2]).

Van sommige artikelen is de uitvoer uit Nederlandsch Indië aan een recht onderworpen, als huiden, koffie, suiker, tin en vogelnestjes, terwijl van indigo en tabak, wanneer zij niet bereid zijn voor de inlandsche markt, evenzeer uitvoerrecht betaald moet worden. Van doorvoer worden geene rechten geheven.

---

[1]) De zeezwaluw, wier nestje als lekkernij en artsenij veelal naar China wordt uitgevoerd. Voor een gedeelte houdt het gouvernement het monopolie aan zich.

[2]) Er worden geen rechten geheven in de residentie Riouw, noch in de residentie Menado, het gouvernement van Celebes of onderhoorigheden, dat van de Molukken, de residentiën Amboina, Ternate en Timor.

Van meer belang zijn de landelijke inkomsten, tot welker rubriek o. a. het zoogenaamd *landrentestelsel* behoort, dat in den laatsten tijd zoo vaak besproken werd, en tot de meest uiteenloopende gevoelens aanleiding gegeven heeft.

Deze belasting is in 1814 tijdens het Engelsch bestuur door sir THOMAS STAMFORD RAFFLES ingevoerd, onder den naam van *verpachting*. Aanvankelijk toch werden de tot eene dessa behoorende bouwgronden aan het dessahoofd voor eene bepaalde som verpacht (*village settlement*). Het dessahoofd verdeelde of verpachtte die gronden weder onder de dessagenooten. Later ging men de velden aan de landbouwers individueel verpachten (*detailed settlement*), tegen betaling van zekere landrente, welke verschilde èn naar gelang van het voortbrengend vermogen van den grond, èn naar de wijze van verbouwing van het gewas. Het voornaamste product, dat door den inlander verbouwd wordt, is de rijst, die òf op voor bevloeiing vatbare gronden (*sawahs*), òf op droge gronden (*tegals*) verbouwd wordt. Nu betaalde men van de zoogenaamde sawahs de helft van de waarde der opbrengst van die gronden, welke de meeste pikols rijst opbrachten, $^2/_5$ van die, welke daarop in productiviteit volgden, en eindelijk $^1/_3$ van die, welke het minste aantal pikols afwierpen [1]). Van de droge rijstvelden werd volgens dienzelfden maatstaf $^2/_5$, $^1/_3$ of $^1/_4$ der waarde opgebracht [2]).

Van dit stelsel werd door de Commissarissen-generaal, die Nederlandsch-Indië uit handen der Engelschen overnamen, afgeweken bij besluit van 4 Januari 1819 (Ind. Stbl. n°. 5) [3]), volgens welk besluit de landrente provisioneel dessa'sgewijze geheven zou worden, zoo lang de landen niet behoorlijk gemeten, geklassificeerd en gewaardeerd zouden zijn. De *aanslag* geschiedde terwijl het gewas nog te velde stond, en de belasting werd alleen van Javanen geheven. De dessa-hoofden en de oudsten des volks »verdeelen," heette 't, »de velden naar billijkheid

---

1) Een pikol is 125 Amsterdamsche ponden.

2) Bovendien is ook landrente verschuldigd van gronden, waarop maïs wordt verbouwd.

3) Zie ook nog besluit van 9 Maart 1818 (Ind. Stbl. n°. 14) en van 13 Juni 1818 (Ind. Stbl. n°. 49).

en zonder partijdigheid." Omtrent het bedrag van den aanslag werd tusschen het bestuur en de oudsten eener dessa eene overeenkomst gesloten. Men ging uit van het beginsel, dat al de grond op Java, voor zoover hij niet in vroegeren tijd door de O.-Ind. Compagnie aan particulieren verkocht was, eigendom van het gouvernement was, dus ook die, welke in het bezit der inlandsche bevolking, door haar werd bebouwd, en nu werd die grond als aan haar *verhuurd* beschouwd. De huurprijs was de landrente. Dit beginsel werd nog in 1836 gehuldigd [1]).

De landrente kon in geld of in natura worden geheven, waarvan de waarde bij besluit vastgesteld werd, en in de nabijheid der dessa's moesten pakhuizen opgericht worden tot berging van de in betaling opgebrachte producten. De hoofden genoten voor de inning en verantwoording der gelden, benevens voor politiezorg binnen hunne dessa's 8 pct. [2]).

Toen de Gouverneur-Generaal VAN DEN BOSCH het cultuurstelsel invoerde, werd bepaald, dat de inlander geen rente had te betalen van den grond, dien hij op last van het gouvernement ten behoeve van particulieren zou bewerken. Men kwam echter weldra hiervan terug, doch daarentegen bekwam de inlander *plantloon*.

Aanvankelijk werd in enkele residentiën het landrentestelsel niet ingevoerd.

Ook het regeerings-reglement beveelt, dat met heffing der landrente *voorloopig* worde voortgegaan [3]). Het lag dus in den geest der wet, dat daarin van lieverlede wijzigingen gebracht moesten worden.

De laatste regeling heeft plaats gehad bij ordonnantie van 3 April 1872 (Ind. Stbl. n⁰. 66) [4]). Zij komt hierop neder: de

---

[1]) Zie o. a. art. 62 van het reg.-regl. 1836.

[2]) Zie publicatie van 23 Maart 1827 (Ind. Stbl. n⁰. 37).

[3]) Art. 59, reg.-regl.

[4]) Gewijzigd bij ordonn. van 11 en 30 Dec. 1872 (Ind. Stbl. nos. 219*a*, 219*b* en 241); van 23 Febr. 1874 (Ind. Stbl. nos. 65*a* en 65*b*); van 5 April 1876 (Ind. Stbl. nos. 88 en 89) en van 11 Maart 1878 (Ind. Stbl. no. 110). Dat de tegenwoordige regeling niet voldoet, wordt door de regeering erkend, welke in de laatste koloniale verslagen bericht, dat aan het ontwerpen eener nieuwe verordening wordt gearbeid.

gronden worden voor den aanslag verdeeld in tien klassen naar hunne gemiddelde bruto-opbrengst gedurende de drie laatste jaren. In de laagste klasse vallen de gronden, die op meer dan *f* 10 tot en met *f* 20—, in de hoogste, die op meer dan *f* 100 gemiddelde bruto productie worden geschat. Het bedrag der landrente is voor de laagste klassen *f* 2, voor de hoogste klassen *f* 20 per bouw [1]). De aanslag der dessa's heeft plaats over een tijdvak van vijf jaren. Eerst heeft de aanslag dessa'sgewijze over al de daaronder behoorende gronden, daarna de repartitie over elken belastingschuldige plaats. De inning blijft opgedragen aan de dessahoofden, die evenals voorheen 8 pct. genieten, en aan inlandsche ambtenaren, die den titel voeren van ondercollecteurs der landelijke inkomsten, en eene bezoldiging ontvangen naar gelang van de hoegrootheid hunner perceptiën.

Van de heffing zijn vrij: de nieuw ontgonnen rijstvelden gedurende de drie eerste oogstjaren; verder de gronden in gebruik bij de hoofden, of waarover ten behoeve van de suikercultuur op hoog gezag wordt beschikt, en gronden, wier bruto-opbrengst gemiddeld jaarlijks niet meer dan *f* 10 bedraagt, enz., terwijl van de op hoog gezag of vrijwillig met koffie beplante gronden de landrente opgaat in den prijs van het product.

Het landrentestelsel is, met uitzondering van de beide vorstendommen, op geheel Java en Madura van toepassing. Buiten Java en Madura wordt geen landrente geheven.

De grootste grief tegen de landrente is, dat zij zeer onregelmatig geheven worden, en wel, omdat nog geene juiste opmeting noch klassificatie der velden heeft plaats gehad, en alles afhangt van de opgaven der dorpshoofden, die veelal het belang hunner dorpsgenooten ten nadeele van de schatkist trachten te behartigen.

De landrente is eene belasting op den landbouw. Neemt men in aanmerking, dat de inlandsche bevolking zich voornamelijk met den landbouw bezig houdt en daarin een middel van bestaan vindt, dan is de onregelmatige druk van de landrente niet alleen, maar ook de regeling naar gelang van de productie voor de ontwikkeling van den landbouw zeer bezwarend.

---

[1]) Een bouw staat gelijk met 500 vierkante Rijnlandsche roeden.

Van de inlandsche bevolking, die zich met handel of eenig bedrijf onledig houdt, wordt een bedrijfsbelasting geheven, die van *f* 1 tot *f* 500 kan stijgen. Deze belasting geldt alleen voor Java en gedeeltelijk voor Madura; verder wordt zij ook niet in de residentie Batavia noch in de Vorstenlanden geheven.

Bij de Indische begrooting voor 1884 wordt het bedrag der landrente geraamd op *f* 18.550.000.

De personeele belasting, waarvan de invoering door de Europeesche ingezetenen niet met ingenomenheid is begroet, is voor 1884 geraamd op *f* 750.000. De patentbelasting op *f* 673.000.

Onder de inkomsten van Nederl.-Indie nemen die, welke uit de op hoog gezag ingevoerde cultures voortspruiten eene belangrijke plaats in. Wij zullen daaraan zoowel als aan den agrarischen toestand en de heerendiensten eene bijzondere paragraaf wijden.

Verder trekt het gouvernement nog inkomsten uit sommige monopoliën, bijv. den *zout-aanmaak*. Er mag op Java en Madura geen ander zout worden verkocht dan hetwelk door het gouvernement wordt gemaakt en geleverd. Hiervan is echter uitgezonderd het zout dat afkomstig is uit de modderwellen van Samarang en Grobogan (afd. van de residentie Samarang) en het zout dat in de Vorstenlanden wordt gemaakt; maar het debiet hiervan is tot deze gewesten en residentiën beperkt.

Evenzoo zijn alle bosschen op Java — met uitzondering in de Vorstenlanden — die niet aan bijzondere personen zijn afgestaan, eigendom van den Staat, en worden zij door haar beheerd [1]. Vooral ten opzichte van het *djati*-hout is bijzondere oplettendheid den Gouverneur-Generaal opgedragen. Hij moet zorgen voor de handhaving van de rechten des Rijks, voor het instandhouden of uitbreiden dier bosschen, en voor de regeling van den houtkap [2].

Ook exploiteert de Staat zelf de tinmijnen van Banka, terwijl

---

[1]) De laatste regeling van het beheer en de exploitatie der bosschen op Java en Madura is van 14 April 1874 (Ind. Stbl. no. 110), gewijzigd bij ordonn. van 18 Mei 1875 (Ind. Stbl. no. 119).

[2]) Art. 61 reg.-regl.

die van Billiton zijn verpacht aan eene maatschappij, aan welker hoofd weleer Prins HENDRIK *der Nederlanden* stond.

Voor de buitenbezittingen zijn weder andere belastingen vastgesteld. Zoo wordt o. a. in de residentiën Palembang en Benkoelen een hoofdgeld geheven, benevens eene belasting tot afkoop van den verplichten arbeid voor het onderhoud van wegen en bruggen. Zoo wordt op Amboina eene belasting geheven op de waarde der huizen en eigendommen, en brengen de hoofden der huisgezinnen van de negorij-(dorpen-) bevolking eene belasting op van *f* 5. — Zoo wordt op Makassar eene huistaxe en op Menado eene hoofdelijke belasting opgebracht enz.

De wet van 23 April 1864 (Stbl. n°. 35), meer bekend onder den naam van comptabiliteitswet en gewijzigd bij de wet van 23 April 1880 (Stbl. n°. 72, Ind. Stbl. n°. 116), regelt, overeenkomstig den eisch van art. 60 der Grondwet, de wijze van beheer en de verantwoording der koloniale geldmiddelen. Daarbij is het beginsel gehuldigd dat de begrooting in twee hoofdstukken wordt verdeeld, waarvan het eerste gewijd is aan de uitgaven in het moederland en het andere aan de kosten van bestuur in Indië, terwijl ook de wet op de middelen tweeledig is, nl. voor de ontvangsten hier te lande, en voor die, welke ginds worden geïnd [1].

De uitgaven welke in het Ie hoofdstuk worden vermeld, betreffen b. v. den aankoop hier te lande van hetgeen voor de Indische administratie noodig is, de kosten van onderhoud van het invalidenhuis te Bronbeek en van de voeding der verpleegden, alsmede de bezoldiging van het dienstdoend personeel; den aankoop van de Levantsche opium; de kosten, bewaring, aflevering en verkoop van de koloniale producten; die van het koloniaal werfdepôt te Harderwijk, en van de opleiding der kadets te Breda, en de bijdrage van Nederlandsch-Indië aan de schatkist van het moederland.

Die welke op het IIe hoofdstuk voorkomen, betreffen de kosten van het eigenlijke staatsbeheer in Indië. Daartoe behooren ook de uitgaven ten behoeve van de op haar hoog gezag ingevoerde cultures.

---

[1]) Zie Kon. besl. van 30 Maart 1867 (Stbl. n°. 19), houdende bepalingen ter uitvoering van de wet van 23 April 1864.

Evenzoo zijn de ontvangsten, welke in het Ie hoofdstuk der middelen worden geraamd, meest allen het gevolg van den verkoop van 's lands producten hier te lande (hierover spreken wij in de volgende paragraaf), terwijl het IIe hoofdstuk de in Indië zelf te heffen belastingen en middelen omvat.

Op de ontworpen begrooting voor 1884 worden de uitgaven geraamd:

Ie hoofdstuk (in Nederland)	*f* 27,215,162
IIe » » (in Nederl.-Indië)	» 121,640,441
te zamen. .	*f* 148,855,603

Het Ie hoofdstuk der middelen raamt de ontvangsten in Nederland op	*f* 37,189,713
Het IIe hoofdstuk die in Indië.	» 98,139,558
te zamen. . .	*f* 135,329,271

Zoodat op deze begrooting een tekort bestaat van ruim *f* 13 1/2 millioen.

Men ziet verder dat de ontvangsten in Indië de uitgaven aldaar niet kunnen dekken, èn dat de ontvangsten hier te lande verre de uitgaven overtreffen, die in Nederland ten behoeve van Indië moeten worden gedaan. Dit tekort — meer bekend onder den naam van *Indisch-tekort* — wordt gedekt door uitzending van specie naar Indië of door het trekken van wissels uit Indië op het moederland.

Wat de bijdrage van Nederlandsch-Indië ter tegemoetkoming van de inkomsten voor Nederland, die op het Ie hoofdstuk wordt uitgetrokken, betreft, 't is billijk dat Indië ook bijdraagt in de uitgaven die het moederland verplicht is te doen *als koloniale mogendheid.* Vroeger werden de Indische baten beschouwd als geheel ten voordeele van de nederlandsche inkomsten bestemd, en daarom moest alles wat op de Indische administratie overschoot in 's lands kas overgebracht worden. Dit stelsel was algemeen bekend onder den naam van het *batig-slot-stelsel.* Hoe aanzienlijker het batig slot was, hoe voordeeliger men het achtte; maar om het dan ook tot eene aanmerkelijke hoogte op te drijven [1]), verwaarloosde

[1]) Er zijn jaren geweest waarin het batig slot tusschen de 30 en 40 millioen bedroeg. Het hoogste bedrag was ten jare 1863 namelijk van *f* 40,449,166. Na dien tijd is de bijdrage gedaald.

men ten eenenmale de belangen van Indië. Er was een tijd, dat de Indische regeering gedwongen werd aan de dringende eischen naar uitbreiding dier saldo's te voldoen, en dat geene uitgaven in het belang der Oost-Indische bezittingen werden toegestaan, dan waarvan *de onvermijdelijke en dringende noodzakelijkheid* overtuigend bewezen was. Hiervan was het gevolg, dat Indië stiefmoederlijk werd behandeld, en Nederland van de op die wijze verkregene saldo's 150 millioenen kon besteden aan zijne eigene spoorwegen, en de herziening van zijn eigen belastingstelsel geheel uit het oog verloor. Niets is meer noodzakelijk, dan dat de Nederlandsche middelen geheel onafhankelijk worden van de Indische bijdragen.

De toestand is echter in den laatsten tijd zeer veranderd. Vooreerst heeft men meer het oog gevestigd gehouden op de belangen van Indië zelf. Aan de behoeften, die dáar luide spraken, werd eenigermate te gemoet gekomen, en men bracht voor het moederland alleen in rekening wat het als koloniale mogendheid moet uitgeven. Daardoor kromp het saldo aanmerkelijk in, terwijl de politieke omstandigheden van den tegenwoordigen tijd, vooral de kostbare oorlog tegen Atjeh, sedert 1876 het saldo geheel in beslag nemen. Op de begrooting voor 1884 is dan ook de bijdrage nog steeds *pro memorie* uitgetrokken. Van de leening, ten bedrage van *f* 60 millioen uitgeschreven krachtens de wet van 16 Maart 1883 (Stbl. nº. 34) [1]) is *f* 45 millioen ten behoeve van Nederl. Indië besteed geworden. Eene wettelijke regeling van de financieële verhouding tusschen moederland en Ned. Indië is nog niet tot stand gekomen. De pogingen daartoe, het laatst door den minister VAN GOLTSTEIN aangewend, zijn niet geslaagd.

Met betrekking tot het muntstelsel dat in Nederl. Indië wordt toegepast, teekenen wij hier aan, dat de wet van 1 Mei 1854 (Stbl. no. 75), aangevuld door de wetten van 24 December 1857 (Stbl. no. 173) en van 28 Maart 1877 (Stbl. no. 42) aan het voorschrift van het 3e lid van art. 59 der Grondwet heeft voldaan.

---

[1]) Zie blz. 205.

§ 4. De op hoog gezag ingevoerde cultures en het consignatiestelsel. — De agrarische toestand. — De heerendiensten.

a. De op hoog gezag ingevoerde cultures en het consignatiestelsel.

Onder de inkomsten van Nederl.-Indië nemen die, welke uit de op hoog gezag ingevoerde cultures voortspruiten eene belangrijke plaats in. Wij zullen haar met een kort woord bespreken.

De Oost-Indische Compagnie, die het recht van den alleenhandel had verkregen op de landen beoosten de Kaap de Goede Hoop, eischte door tusschenkomst van de inlandsche regenten en hoofden, van de bevolking de levering van onderscheidene producten, welke door haar met groote winst op de Nederlandsche markt verkocht werden. Die producten waren voornamelijk rijst, peper, koffie en katoenen garens van Java, terwijl de Molukken vooral specerijen opleverden. De levering dier handelsartikelen werd aan de inlandsche hoofden als eene schatting opgelegd, en dezen noodzaakten weder hunne onderdanen zulke artikelen op te brengen, als door de Oost-Indische Compagnie werden verlangd. Volgens de oude gebruiken toch konden de souvereinen over 1/5 van den oogst beschikken, of wel de waarde daarvan werd voldaan in persoonlijke diensten. Men noemde het stelsel dat door de O.-Ind. Compagnie werd toegepast, dat van *verplichte leverantiën* en van *contingenten* [1]). Tijdens het Engelsch bestuur werd dit stelsel afgeschaft. De gedwongen arbeid en het monopolie-stelsel der O.-Ind. Compagnie kwamen niet overeen met de inzichten van RAFFLES, die de vrije beschikking van de producten van den grond aan de bevolking laten, en een geregeld belastingstelsel, nl. het landrentestelsel, invoeren wilde.

---

[1]) Men raadplege het overzicht over de voormalige O.-Ind. Compagnie en het kultuurstelsel zelf in het werkje, get. *De geschiedenis van het kultuurstelsel in Nederl. Indië* door Dr. R. A. S. PICCARDT, uitgegeven door de Maatschappij *Tot nut van 't Algem.* Zie ook het werk des heeren Mr. N. G. PIERSON, get. *koloniale politiek*, 2de druk.

Het Nederlandsch bestuur dat daarop volgde, scheen aanvankelijk den weg van het Engelsche tusschenbestuur te willen inslaan; maar het ondervond den tegenstand van de ambtenaren, die nog van vroegeren tijd in functie waren, en van geene verandering in de staatkundige richting wilden hooren. Zoo werd de koffiecultuur geregeld, en daarmede trad men eenigszins in het oude voetspoor [1]). De inlandsche bevolking werd gedwongen koffietuinen aan te planten, die gezegd werden aan haar verhuurd te zijn. Maar die huur werd haar opgedrongen, en zij had niet de vrije beschikking over de vrucht. Het product moest zij tegen een vooraf jaarlijks te bepalen prijs aan het gouvernement leveren, die het met zijne schepen naar Nederland vervoerde. Van eene aanmoediging der Europeesche nijverheid was schier geen sprake. Men vreesde daarvan de derving van de toen reeds aanzienlijke winsten, omdat men begreep dat eene gedwongene industrie niet kon staan naast eene meer vrije. Deze staat van zaken bleef bestaan tot den tijd, dat de generaal VAN DEN BOSCH aan het bewind kwam (1830—1833). De dringende financiëele nood, waarin het vaderland verkeerde deed dezen landvoogd bedacht zijn op eene vermeerdering van het productief vermogen der Oost-Indische bezittingen, ten einde in den kortst mogelijken tijd eenen grooten voorraad stapelproducten naar het moederland ter markt te brengen en te verkoopen. Nevens de bestendiging van het monopolie der koffie, dat echter op een anderen voet door hem geregeld werd [2]), voerde hij het cultuurstelsel in, dat hoofdzakelijk hierop nederkwam.

Aan Nederlandsche ondernemers werden aanzienlijke geldelijke voorschotten gedaan, om daaruit de kosten, vereischt tot het oprichten van fabrieken, vooral suikerfabrieken, en het eerste bedrijfskapitaal, te bestrijden. De dessa, die 1/5 van hare rijstvelden voor den aanplant van suikerriet afzonderde, verkreeg zoowel voor dat 1/5 als voor de overige 4/5 in den aanvang vrijstelling van de landrente. Zeer spoedig evenwel hield deze vrijstelling op; maar daarvoor trad in de plaats de verplichting van de fabrikan-

---

[1]) Zie besl. van den Comm.-Gen. van 7 Nov. 1817 (Ind. Stbl. n°. 55).

[2]) Zie besluit van 8 Aug. 1832 (Ind. Stbl. n°. 35) en 3 Febr. 1833 (Ind. Stbl. n°. 7).

ten, om door tusschenkomst van het gouvernement aan den Javaan, die gedwongen werd ten hunnen behoeve het riet te planten en te onderhouden, een matig plantloon te betalen; verder moesten de ondernemers eene zekere hoeveelheid van het bearbeide product tegen eenen vasten prijs aan het gouvernement afstaan; terwijl zij eindelijk op zich namen, het genoten voorschot met de renten af te lossen. Om overal zoowel bij de residenten als bij de inlandsche hoofden de belangstelling voor dit stelsel op te wekken, werd hun een procentsgewijze belooning toegezegd. Dit stelsel werd later, met eenige wijzigingen, ook toegepast op de teelt en de bereiding van andere producten, o. a. voor de tabak, geschikt voor de Europeesche markt.

Het stelsel van den meergenoemden landvoogd vond aanvankelijk hier te lande bestrijding. De toenmalige minister van koloniën ELOUT weigerde zijne medewerking, en trad als hoofd van dat departement af. Maar ook in Indië scheen aanvankelijk wantrouwen te bestaan. De particuliere ondernemers zagen de groote voordeelen, die hun voorgespiegeld werden, niet in. Het gouvernement trad nu zelf als ondernemer op. Fabrieken werden op 's lands kosten opgericht tot bearbeiding van suiker, indigo, cochenille, de bereiding van de thee, enz. De op deze verschillende wijzen voortgebrachte producten zouden, meende men, indien zij op de Nederlandsche markt verkocht werden, aanzienlijke winsten voor de schatkist van het moederland afwerpen, en inderdaad wekten weldra de behaalde voordeelen de verbazing van geheel Europa op.

Aanvankelijk werd het oordeel over de meerdere of mindere deugdelijkheid van dit stelsel door de uitkomsten, welke van lieverlede een reusachtigen omvang bekwamen, beneveld. De ontzagwekkende *batige saldo's* waren een recht welkome post op de jaarlijksche begrooting van het moederland. Wij zagen boven tot welke noodlottige gevolgen de opdrijving dier saldo's heeft geleid. Dit had ten gevolge, dat langzamerhand ook van het oorspronkelijke plan van den generaal VAN DEN BOSCH afgeweken werd, vooral ten nadeele van den inlander, die al het drukkende van de gouvernements-maatregelen begon te ondervinden. Ja, wat meer zegt, de onmogelijkheid, om het door hem beoogde doel te bereiken, dwong VAN DEN BOSCH zelven er van af te wijken.

Zoo werd het vooreerst niet aan de keus van de bevolking overgelaten, om òf 1/5 harer rijstgronden voor de teelt der producten af te zonderen, òf de landrente te betalen; zij werd door hare hoofden, die geprikkeld werden door het vooruitzicht op hoogere belooning, gedwongen somtijds *al* hare gronden voor de gouvernements-productie te verbouwen. Volgens het plan van VAN DEN BOSCH moesten de voor de verplichte teelt bestemde gronden in de nabijheid zijn der dessa; men bekreunde zich daarom zeer weinig; men koos gronden, die daarvoor geschikt waren, onverschillig of zij dicht of ver van de dessa lagen, en de bevolking moest soms verre afstanden afleggen, om ten behoeve van het gouvernement te werken, terwijl de belooning van den arbeid, dezelfde blijvende als voor dien in de nabijheid, niet in verhouding was tot het grootere tijdverlies en de meerdere moeite. Evenzoo werden de verplichtingen van den Javaan vermeerderd; zou hij aanvankelijk slechts het gewas tot rijpheid brengen, en zou het vervoer naar, en de werkzaamheden in de fabrieken, alsmede het overbrengen van de producten naar 's lands magazijnen in den vorm van vrijen arbeid geschieden, nu werd van lieverlede ook hiervoor de gedwongen, zij het dan ook in meerdere of mindere mate betaalde, arbeid aangewend, en beschouwde men zich gerechtigd, ook daarvoor zich van de diensten der bevolking te bedienen. Bovendien werden de contracten somtijds met laakbare willekeur en groote onachtzaamheid gesloten. Verscheidene ondernemingen gingen te gronde tengevolge van de onkunde en zorgeloosheid, alsmede van den speculatiegeest der ondernemers, die de contracten tegen een veel hoogeren prijs kochten, dan zij waard waren, waardoor millioenen verloren gingen. Bovendien stond de belooning, die den Javaan verstrekt werd, niet in verhouding tot den geleverden arbeid. Ten gevolge van de ontzaglijke opdrijving van het cultuurstelsel, gingen verarming en achteruitgang, knevelarij en onderdrukking door de hoofden zelven hand aan hand.

Het was dit stelsel, dat den demoraliseerenden invloed uitgeoefend heeft, waarvan wij boven spraken, en dat jaarlijks de millioenen deed vloeien in de Nederlandsche schatkist. Oefende het eenen treurigen invloed uit op het lot en de ontwikkeling der bevolking, ook uit een ander oogpunt werkte het minder gun-

stig door de gelegenheid te geven gemakkelijk winsten te behalen, en aan den ondernemingsgeest der vrije industrie haren prikkel te ontnemen.

Zóo stonden de zaken, toen het regeerings-reglement van 1854 tot wet verheven werd. Sedert de Grondwet de inmenging van de wetgevende macht toeliet in koloniale aangelegenheden, had men aangedrongen op meer openbaarheid van de toestanden en de regeerings-maatregelen. De misbruiken, de lasten der bevolking werden meer ter kennis van het publiek gebracht, en het geweten der Nederlandsche natie werd wakker geschud. Maar nog kon men zich niet geheel losmaken van de winsten die het cultuurstelsel afwierp. Eene geheele afschaffing er van scheen bovendien voorshands onraadzaam, omdat de huishouding van het moederland die inkomsten nog niet ontberen kon. Maar wilde men niet geheel met het oude stelsel breken, toch scheen temperen en voorbereiden voor eenen geheel vrijen toestand gebiedend geëischt te worden. Van daar dat wel bij art. 56 van het regeerings-reglement den Gouverneur-Generaal de verplichting opgelegd wordt om »de op hoog gezag ingevoerde cultures zooveel doenlijk in stand te houden», maar tevens daaraan eenige voorwaarden verbonden worden. Vooreerst moet er toezicht gehouden worden, dat die cultures niet door eene al te groote opvoering de teelt van genoegzame voedingsmiddelen in den weg staan; ten tweede, voor zooverre zij plaats hebben op gronden, door de bevolking voor eigen gebruik ontgonnen, moet de beschikking over die gronden met billijkheid en eerbiediging der bestaande rechten geschieden; ten derde, diezelfde regelen moeten bij de verdeeling van den arbeid in acht genomen worden; ten vierde, de inlander moet ongeveer dezelfde belooning genieten als de vrije arbeid hem zou opleveren; en eindelijk moet de toestand voorbereid worden van vrijwillige overeenkomsten, en dus van vrijen arbeid, met de betrokken gemeenten en personen, waarbij de tusschenkomst van het gouvernement kan ontbeerd worden [1]).

---

[1]) Art. 56 van het reg.-regl. luidt woordelijk:

»De G.-G. houdt *de op hoog gezag ingevoerde cultures*, zooveel doenlijk in stand, en zorgt in overeenstemming met de bevelen des Konings:

Maar daarmede was de strijd zelf niet beslist; met elken dag kreeg hij een ernstiger karakter. Het gouvernement was landbouwer, koopman en fabrikant. Deze vereeniging van hoedanigheden was op den duur onhoudbaar. Van lieverlede zag de regeering dan ook in, dat eene zuivere rekening tot de overtuiging leidde, dat de eigenlijke winsten van verscheidene ondernemingen te gering waren, om ze duurzaam aan te houden. De indigo-ondernemingen werden daarom na den oogst van 1865 opgeheven; terzelfder tijd heeft de kaneel-cultuur opgehouden; de gouvernements thee-tuinen waren reeds na 1860 aan particulieren verpacht; de cochenille-teelt van gouvernementswege werd gestaakt; er werden geen nieuwe contracten gesloten voor tabak, en de cultuur daarvan werd eveneens in 1860 geheel overgelaten aan den vrijen arbeid; de *verplichte* teelt en levering van specerijen op de Molukken was reeds een tiental jaren te voren opgeheven. Van het geheele cultuurstelsel bleef eigenlijk niets over dan de op hoog gezag ingevoerde suiker-cultuur. Maar ook bij deze begon weldra het onhoudbare van den kunstmatigen toestand in het oog te vallen. Immers het kunstmatige daarvan bestond voornamelijk

---

»1. dat die cultures niet in den weg staan aan de teelt van genoegzame voedingsmiddelen;

»2. dat, voor zooverre die cultures plaats hebben, op gronden, door de inlandsche bevolking voor eigen gebruik ontgonnen, de beschikking over die gronden geschiede met billijkheid en met eerbiediging van bestaande rechten en gebruiken;

»3. dat bij de verdeeling van den arbeid, dezelfde regelen worden in acht genomen;

»4. dat de belooning der betrokken Inlanders, met vermijding van schadelijke overdrijving, zoodanig zij, dat de *gouvernements-cultures* hun bij gelijken arbeid, ten minste gelijke voordeelen opleveren als de vrije teelt;

»5. dat zooveel doenlijk opgeheven worden de bezwaren, die, na een opzettelijk onderzoek, mochten bevonden worden ten aanzien van die cultures te bestaan;

»6. dat alzoo worde voorbereid eene regeling, steunende op vrijwillige overeenkomsten met de betrokken gemeenten en personen, als overgang tot eenen toestand, waarbij de tusschenkomst des bestuurs zal kunnen worden ontbeerd."

daarin, dat de bevolking verplicht werd niet alleen hare gronden voor den aanplant van het riet af te geven, maar ook voor den fabrikant te werken tegen een loon, waarvan het bedrag eenzijdig door het gouvernement bepaald werd. Ook voor den ondernemer was de toestand op den duur onhoudbaar; zonder een zakelijk recht op den grond te hebben — zelfs niet op dien, waarop zijn fabriek stond — moest hij tegen zware renten de benoodigde gelden opnemen; bovendien werd ook hij verplicht, of zijn belang het medebracht of niet, suiker van eene bij het contract vastgestelde hoedanigheid aan het gouvernement te leveren tegen eenen bepaalden prijs, die dikwijls lager was dan de productie-kosten. Het gouvernement zag al die bezwaren in. In het jaar 1853 gelastte het eene enquête; de eene regeling volgde op de andere. De laatste is de wet van 21 Juli 1870 (Ind. Stbl. n°. 117). De regeering is daarbij uitgegaan van het beginsel, om een einde te maken aan het contractenstelsel, ten gevolge waarvan voortaan geene nieuwe contracten worden uitgegeven, en de beschikking over gronden, door de inlandsche bevolking voor eigen gebruik ontgonnen, eindigen moet met den aanplant van het jaar 1890. Na den aanplant van het jaar 1878 vermindert, behoudens verkregene rechten tijdens de invoering der wet, die beschikking voor elke onderneming jaarlijks trapsgewijze. Aan de contractanten wordt gelegenheid gegeven hunne contracten naar de wijziging van het stelsel te veranderen en toe te treden tot de nieuwe regeling. Voor dat geval bepaalt de meergenoemde wet van 21 Juli 1870, dat de Gouverneur-Generaal bij de regeling dezer aangelegenheid in acht moet nemen: dat geene onderneming worde voortgezet waar de druk voor de bevolking het financieel belang van den Staat overschrijdt; dat gelijktijdig niet meer dan over $\frac{1}{5}$ der velden der betrokkene dessa's worde beschikt; dat de bevolking behoorlijk schadeloos gesteld voor de afgifte van den grond, en voor haren arbeid betaald worde; dat de tusschenkomst van het bestuur tot beplanting met suikerriet van de nog ter beschikking geblevene gronden zoo spoedig mogelijk ophoude; dat de middelen ter verwerking van het riet geëvenredigd zijn aan de uitgestrektheid van den aanplant; dat voor het drijven van de molens en andere toestellen niet beschikt worde over water, benoodigd voor den eigen landbouw der bevolking; dat

tot het verkrijgen van arbeiders en verdere hulpmiddelen, zoo voor het snijden en vervoeren van het riet, voor werkzaamheden in en bij de fabriek, voor den afvoer van de suiker, als anderszins, de tusschenkomst van het bestuur aan de ondernemers niet verleend worde, buiten volstrekte, telkens te bewijzen onmisbaarheid, en eindelijk dat aan den lande een billijke cijns verzekerd worde zoowel over het product van den vrijen als over dat van den verplichten aanplant [1]). Die cijns wordt voortaan in geld en niet meer in natura betaald, en het bedrag dat de ondernemers te zamen opbrengen, is vastgesteld op 4 millioen gulden.

Naast de suiker-cultuur staat nog altijd de verplichte arbeid in de *gouvernements-koffietuinen*, die in meest alle residentiën op Java, en zelfs in enkele buitenbezittingen (b. v. Sumatra en Menado) gevonden worden [2]). De verplichte koffieteelt behoort niet tot het eigenlijke cultuurstelsel; zij is eerder een monopolie van den Staat. Daarvoor wordt evenals voorheen de Inlandsche bevolking verplicht, de door haar op hoog gezag aangelegde tuinen te bearbeiden, en telkens nieuwe aan te planten, en de op die wijze voortgebrachte koffie aan het gouvernement te leveren tegen eenen vasten prijs, welke thans op *f* 15 per pikol (125 Amst. ponden) is bepaald.

Ook de verplichte arbeid in de koffietuinen is op vele plaatsen een groote last voor de bevolking, al moet men erkennen, dat het gouvernement er naar streeft, den last door verschillende

---

[1]) Zie voor de nadere voorschriften ter uitvoering van de wet het besl. van den G.-G. van den 26 Dec. 1871 (Ind. Stbl. n°. 213).

[2]) De regeling van de koffiecultuur dagteekent van het jaar 1833. Zie besluit van den Gouv.-Gen. van 3 Febr. 1833 (Ind. Stbl. n°. 7), aangevuld door het besluit van 25 Febr. 1858 (Ind. Stbl. n°. 19). De laatste regeling heeft plaats gehad bij besluit van 29 Januari 1872 (Bijbl. t. h. Ind. Stbl. D. XIII, n°. 2738) voor de Preanger Regentschappen. Deze regeling is, met eene kleine wijziging toepasselijk verklaard op de Minahassadistricten der residentie Menado bij besluit van den Gouv.-Gen. van 13 Oct. 1879 (Bijbl. t. h. Ind. Stbl. n°. 3450). Bij besluit van 26 Mei 1875 (Bijbl. n°. 3084) is genoemde regeling toegepast op 16 residentiën. Zie verder *Economist* 1878, I, blz. 24 en volg.

maatregelen te verlichten. Immers wordt zij gedwongen de tuinen te planten en gedurende al den tijd, dat de boomen nog geene vrucht opleveren, schoon te houden, zonder de minste vergoeding te bekomen. Bovendien is de betaling die zij bekomt, overal dezelfde, zoodat de prijs hier te hoog, ginds veel te gering is in verhouding tot den arbeid. De tuinen zijn nu eens in de nabijheid der dessa's, dan weder ver af. Hier is de arbeid lichter dan ginds. Zoo oefenen verschillende omstandigheden invloed uit op dezen arbeid.

Het ligt in den aard der zaak, dat het gouvernement dien tak van landbouw zelf drijvende, de leiding daarvan aan ambtenaren moet overlaten, die zelven niet altijd daarin bedreven, dikwijls onoordeelkundig te werk gaan èn ten opzichte van de keuze van den bodem, voor de teelt geschikt, èn ten opzichte van de behandeling der boomen zelve. De productie is dan ook sedert een 45 jaren nagenoeg stationair gebleven, niettegenstaande aanmerkelijke uitgestrektheden gronds daarvoor zijn beplant geworden.

Behalve de verplichte teelt der koffie wordt de bevolking aangespoord vrijwillig op en nabij hare erven koffie te planten, (*pagger-koffie*), doch ook de vruchten daarvan moet zij tegen denzelfden prijs aan het gouvernement leveren.

Van de buitenbezittingen zijn het vooral Sumatra's Westkust en Menado, die koffie van eenig belang produceeren. Daar is echter de teelt geheel vrijwillig, doch de bevolking is verplicht de producten aan het gouvernement te leveren. Eindelijk brengen ook de Vorstenlanden koffie voor het gouvernement op, doch hier zijn het de onafhankelijke prinsen, met wie het gouvernement handelt, en die ook een veel hoogeren prijs genieten nl. *f* 23.34.

Op de Ind. begrooting voor 1884 wordt gerekend op den verkoop hier te lande van 865,000 pikols koffie, tegen 60 cents per kilogram, *f* 30.880.500 [1]).

Het behoeft geen betoog, dat ook verscheidene vrije koffieondernemingen bestaan, die aangelegd zijn op van het gouver-

---

[1]) Het Banka-tin wordt geacht in 1884 67000 pikols te zullen opbrengen, tegen *f* 55 per 50 kilogram, *f* 4.495.700.

nement gehuurde gronden, en waarvan de eigenaren de vrije beschikking hebben over hunne producten.

De op bovengenoemde wijze verkregen koffie wordt, met uitzondering van 100.000 pikols welke in Nederlandsch-Indië verkocht worden, in Nederland ter markt gebracht, en daarvoor wordt de tusschenkomst gebruikt van de *Nederlandsche Handelmaatschappij*, die in 1824 door Koning WILLEM I met een kapitaal van 37 millioen gulden opgericht werd. De maatschappij, wier zetel te Amsterdam is gevestigd, is eene naamlooze vennootschap, wier doel is de bevordering van handel, scheepvaart, scheepsbouw, visscherij, landbouw, fabrieken en trafieken in Nederland en de overzeesche bezittingen, en zulks door het uitbreiden der bestaande handels-betrekkingen, door het openen van nieuwe wegen voor den Nederlandschen handel en door alle zulke ondernemingen, welke het vertier der voortbrengselen van de Nederlandsche nijverheid kunnen bevorderen [1]). Met deze maatschappij sloot de regeering eene overeenkomst, om de producten van Nederlandsch-Indië naar het moederland over te brengen, en aldaar te verkoopen.

Deze overeenkomst is den 28 Maart 1873 vernieuwd, en bekrachtigd bij de wet van 17 Juni 1873 (Stbl. n°. 88). De maatschappij wordt met het agentschap van het gouvernement belast; van daar dat nog op dit oogenblik de betrekking tusschen haar en den minister van koloniën die van commissionair en commissiegever is. Volgens de laatste overeenkomst verbindt zich de Staat, om zich voor het afschepen, vervoeren, opslaan en verkoopen van de producten van Nederlandsch-Indië van geene andere personen dan van de Maatschappij te bedienen. Als waarborg deponeert zij 5 millioen guldens in geld of geldswaarde. Voor commissieloon wegens het te gelde maken der producten, het gewone *del credere* daaronder begrepen, geniet zij thans 2% met uitzondering van het tin, waarvoor zij 1½% rekent, terwijl zij voor aanbesteding of bestelling en verzending van goederen 1%, voor de enkele verzending van goederen ½% en van specie ¼% in rekening mag brengen. Be-

[1]) Men vindt de statuten der Handelmaatschappij in het Bijvoegsel t. h. Staatsblad, (ed. D'ENGELBRONNER), Vde Deel, blz. 175.

halve de bovengenoemde percenten brengt zij nog vele onkosten in rekening. Eindelijk wordt haar voor de kosten harer factorij op Java een bedrag van *f* 70,000 toegelegd.

De veilingen van de handelmaatschappij hebben uitsluitend plaats te Amsterdam en te Rotterdam. Bovendien worden nog gouvernements-producten aangevoerd te Dordrecht en te Middelburg.

Aan de handelmaatschappij worden de Indische producten ter verkoop hier te lande geconsigneerd, van daar de naam van het *consignatiestelsel.* Het is niet te ontkennen, dat dit stelsel eenen onnatuurlijken toestand in het leven heeft geroepen. Immers het doel is, om de markt voor koloniale producten hier te lande te behouden, en om consumeerende landen te dwingen, die producten op onze markt te koopen. Behalve Duitschland, Rusland, Zweden en Noorwegen, Frankrijk en België, worden de Vereenigde-Staten van N.-Amerika en eenige rijken van Z.-Amerika van koffie uit Nederland voorzien. Ook gaat een klein gedeelte naar Australië. Die landen zijn dus verplicht, het product weêr van hier uit te voeren. En nu verliest men uit het oog, dat de daardoor veroorzaakte verhoogde vracht nadeelig moet werken op den verkoopprijs; men ziet over het hoofd, dat andere landen, die gunstiger gelegen zijn, zich op de teelt van het product zullen toeleggen, en dat dus verlaging van prijs — ja eindelijk geheel verloop van de markt daarvan het gevolg zullen zijn. Bovendien is 't voor Indië zelf van belang, dat ook dáar eene markt ontstaat, waar de producten voor Australië, voor den Perzischen zeeboezem, voor Amerika, Japan, China en andere landen kunnen gekocht worden. Door het kanaal van Suez zijn nieuwe débouchés voor de voortbrengselen van den Indischen archipel geopend. Dit alles moet eenen hoogst gunstigen invloed uitoefenen op de prijzen, die ginds bedongen kunnen worden, hetgeen alweder voordeelig zal zijn voor 's lands schatkist. De vrees, alsof eene uitbreiding van verkoop in Indië nadeelig zal werken op het behoud der markt hier te lande, is geheel overdreven. Nederlandsche handelaren zullen hunne handels-relatiën in Indië behouden — ja zelfs uitbreiden; zij zullen de aldaar ingekochte koffie herwaarts overbrengen, en van hier uit zullen steeds zoowel Duitschland, Zweden en Noorwegen, als Frankrijk en België daarvan voorzien worden. De assu-

rantie-maatschappijen zullen bij de toepassing van dit beginsel er niet minder goed bij varen. Eindelijk zal door eenen grooteren voorraad producten in Indië ter markt te brengen, de groote onkosten-rekening der handelmaatschappij kunnen worden vermeden.

b. De agrarische toestand [1]).

Het is niet wel mogelijk, op te geven voor welk gedeelte de vruchtbare grond van Java of der overige eilanden in cultuur is gebracht; het staat echter vast, dat dit betrekkelijk gering is, en dat de landbouw en nijverheid voor eene groote uitbreiding vatbaar zijn.

Het regeerings-reglement geeft aan den Gouverneur-Generaal de bevoegdheid, om gronden in huur uit te geven. Daarvoor zijn de regelen vastgesteld bij Koninklijk besluit van 3 Juli 1856 (Ind. Stbl. n°. 64) [2]. Volgens deze mogen gronden op Java, die ter beschikking staan van het gouvernement, en niet door de Inlanders ontgonnen zijn, of tot dessa's behooren, aan particulieren in huur worden uitgegeven. Dit kan ook plaats hebben op de eilanden buiten Java. Wanneer het gouvernement het voornemen heeft, tot de uitgifte over te gaan, of daartoe strekkende verzoeken zijn ingediend, wordt zoowel het een als het ander ter openbare kennis gebracht, ten einde de aandacht ook van andere belanghebbenden daarop te vestigen. De verhuring of uitgifte kan zonder machtiging des Konings niet voor langer dan twintig jaren plaats hebben, terwijl aanzoeken om verlenging, na afloop van dien termijn, even als die, welke voor het eerst worden uitgegeven, ter openbare kennis worden gebracht. Op den gehuurden grond mogen alle producten verbouwd worden, die niet, zooals bijv. de papaver, bepaaldelijk verboden zijn. In elk huur-contract wordt bepaald of de vestiging eener blijvende bevolking op de gehuurde gronden wordt toegestaan, en zoo ja, op welke voorwaarden. Verder moet de huurder zich van arbeiders door vrije overeen-

---

[1]) Zie *Economist* 1871.

[2]) Zie verder besluiten van den G.-G. van 2 Juli 1857 (Bijbl. v. h. Ind. Stbl. n°. 245) en van 8 Juni 1862 (Ind. Stbl. n°. 56).

komsten voorzien, en worden hem hoegenaamd geene voorschotten verleend. Eindelijk mag hij zijne rechten gedurende zijn leven niet dan met toestemming van het gouvernement aan een ander overdragen.

Met betrekking tot den huurschat maakt men onderscheid of de in huur uitgegevene gronden voor den aanplant van kokosboomen, dan wel voor koffie of andere aanplantingen bestemd zijn. In het eerste geval wordt geen huurschat geheven gedurende de eerste zes contract-jaren, in het andere geval in de eerste drie jaren. Verder betaalt men in het eerste geval eerst in het elfde jaar en in het andere geval eerst in het achtste jaar over de geheele uitgestrektheid, terwijl in dien tusschentijd slechts de huurschat over het 1/5, 2/5, 3/5 en 4/5 der uitgestrektheid wordt betaald. Mogen deze voorschriften aan de eene zijde getuigenis dragen van voorzichtigheid, aan de andere zijde zijn zij minder geschikt, om degelijke ondernemingen aan te moedigen. Wie toch zal zich de kosten eener exploitatie van woeste gronden getroosten, indien de duur van zijn bezit zoo wisselvallig is, en hij, bij aanzoek om verlenging, gevaar loopt, door den eersten den besten fortuinzoeker overvleugeld te worden?

Behalve in *huur* kunnen gronden ook in *erfpacht* worden uitgegeven. Het in de zitting der Staten-Generaal van 1865/1866 ingediende ontwerp was het eerste, dat, naar onze bescheiden meening, eene op goede gronden gevestigde regeling inhield, door nl. het beginsel eener erfpacht met eenen langeren termijn te huldigen, waardoor »de ondernemer met gerustheid de aanzienlijke kapitalen, die de eerste ontginning vereischt, besteden kan." Dit ontwerp, meer bekend onder den naam van *cultuurwet*, kwam echter niet tot stand. Herhaalde malen zijn na dien tijd ontwerpen ingediend, om deze aangelegenheid bij de wet te regelen, doch telkens mislukten dergelijke pogingen. In 1870 echter is bij de wet van 9 April van dat jaar (Stbl. n°. 71) eene wet, bekend onder den naam van *agrarische wet*, tot stand gekomen, waarbij eveneens het beginsel van de uitgifte in erfpacht, doch nu voor 75 jaren is gehuldigd [1]).

[1]) In 1882 waren op Java 518 perceelen woesten grond van 147.288

De genoemde agrarische wet werkt niet in de beide Vorstenlanden. Daar geschiedt de verhuur der gronden nog steeds op de oude wijze, nl. de gronden worden er met de geheele dessa's en hare bevolking aan particuliere ondernemingen verhuurd.

Eindelijk is verkoop van kleine stukken gronds toegestaan, doch alleen tot uitbreiding van steden en dorpen en tot het oprichten van inrichtingen van nijverheid.

Het grondbezit der inlanders is nog voor een aanmerkelijk deel gemeenschappelijk bezit. Op Java en Madura is de verhouding van het individueele tot het communale grondbezit nagenoeg als 3 : 4, namelijk ruim 1.390.000 bouws individueel tegen ruim 1.831.800 bouws communaal bezit. In westelijk Java is het communale bezit zeldzaam. In vijf gewesten (Bantam, Batavia, Krawang, Probolingo en Madura) komt het in het geheel niet voor, in de Preanger regentschappen op kleine schaal. Daarentegen worden over het geheel in het midden en oosten van Java de meeste gronden gemeenschappelijk bezeten ; in Kadoe, Samarang, Soerakarta en Pekalongan ten bedrage van 92 à 87 procent.
Iets meer dan de helft der communale velden wordt door de dessa-besturen op gezette tijden onder de rechthebbenden verdeeld, en wel voor het grootste gedeelte jaarlijks. De overige worden in vaste aandeelen bezeten, welke slechts verandering ondergaan bij vermeerdering of vermindering aan het aantal rechthebbenden of bij veranderde bestemming van de gronden.
Sinds geruimen tijd wordt door velen aangedrongen, dat de regeering de conversie van het communaal in individueel bezit bevordere, inzonderheid op grond dat de laatste vorm het eigenbelang der bebouwers zal prikkelen, eene meer intensieve teelt in het leven zal roepen door de aanwending van meer kapitaal en van beter toegerusten arbeid, en een einde zal maken aan de

---

bouws in erfpacht uitgegeven. — De verhuur van grond door inlanders aan niet-inlanders neemt toe met de geleidelijke inkrimping der op hoog gezag voor de suikercultuur bestemde velden. In 1882 waren 29.406 bouws verhuurd, waarvan bijna 76 proc. voor de particuliere suikerteelt. Zie Aanteek. n°. XI.

willekeur, welke bij de verdeeling der velden niet zelden pleegt voor te komen. Anderen zijn beducht dat deze conversie inbreuk zou maken op de oude inzettingen der bevolking, dat het individueele bezit de macht van niet-inlandsche ondernemers zou uitbreiden en eene soort van landbouw-proletariaat in het leven roepen. Tot dusver blijft eene verordening voor dit zoo belangrijke onderwerp ontbreken. Alleen is, naar aanleiding van beraadslagingen, in de Tweede Kamer gehouden, waarbij de meerderheid zich voor de conversie heeft verklaard, in September 1882 door den minister van Koloniën aan den Gouverneur-Generaal een schema voor eene algemeene verordening toegezonden, waarin streng wordt vastgehouden aan het beginsel dat het bestuur zich niet ongeroepen mag mengen in de regelingen welke de bevolking nopens haar grondbezit maakt [1]).

Volgens oude herkomsten heeft de inlandsche ontginner van woeste gronden een zeker recht op den door hem ontgonnen grond; doch de rechtsgevolgen zijn verschillend; hier heeft hij de bevoegdheid, dien grond te verkoopen, te verhuren en bij uitersten wil er over te beschikken; ginds keert de grond na korteren of langeren tijd tot het communaal bezit terug. Maar een bepaald eigendomsrecht op den grond bezat hij niet. Op sommige plaatsen werd het individueel landbezit dan ook tegengewerkt, omdat het communaal bezit meer geschikt was voor het cultuurstelsel. Steeds werd van liberale zijde er op aangedrongen, den inlander voor zijn bezit meer rechtszekerheid te geven, en de bovengenoemde agrarische wet heeft aan dezen eisch voldaan door hem de gelegenheid te geven den eigendom te verkrijgen van grond, in erfelijk individueel gebruik door hem bezeten. Van deze bevoegdheid is tot dusver door slechts weinigen gebruik gemaakt. Bovendien heeft deze wet niet alleen bepaald, dat de Gouverneur-Generaal moet zorgen, dat geenerlei afstand van gronden inbreuk make op de rechten der inlandsche bevolking, maar ook dat hij over de gronden, die door inlanders voor eigen gebruik ontgonnen zijn, of als weiden of uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen behooren, niet mag beschikken dan ten algemeene nutte, en evenmin ten behoeve van de op hoog gezag ingevoerde cultures, dan

---

[1]) Koloniaal Verslag over 1882 blz. 77.

volgens de daarop betrekkelijke verordeningen en tegen behoorlijke schadeloosstelling.

Intusschen is het aan den inlander toegekende recht van eigendom aan eenige beperkingen onderworpen, en wel ten opzichte van zijne bevoegdheid tot verkoop en verhuur aan niet-inlanders, welke beperkingen nader geregeld zijn bij eene ordonnantie van den Gouverneur-Generaal [1]).

De kadastrale opneming van Java wordt geregeld voortgezet. Bij Kon. besluit van 21 December 1882 (Ned. Staatscour. 29 December 1882 en Ind. Staatsbl. 1883 n°s. 121 en 122) zijn nieuwe regelen vastgesteld omtrent de benoembaarheid tot ambtenaar bij het kadaster.

c. Heerendiensten [2]).

Behalve de heerendiensten ten behoeve der inlandsche regenten en hoofden, waarover wij vroeger reeds spraken [3]), worden er heerendiensten door het gouvernement geëischt. Wij bespreken ze hier, omdat zij eene soort van belasting zijn. Heerendiensten behooren tot de oude heerlijke rechten der voormalige vorsten; men treft ze bijna steeds aan bij volkeren die over weinig kapitaal, met name over weinig geld hebben te beschikken, en bijna uitsluitend hunne middelen van bestaan aan landbouw en veeteelt ontleenen. De oorspronkelijke grondslag der heerendiensten was het grondbezit; later schijnt men daarvan afgeweken te zijn, en iederen inlander gedwongen te hebben tot het verrichten van persoonlijke diensten. Het gouvernement heeft ze steeds ten zijnen behoeve gebruikt, bijv. voor den aanleg van wegen, bruggen, vestingwerken, enz., om daardoor groote onkosten te vermijden. Dat zij tot groot nadeel strekken van de bevolking, die voor het verleenen van diensten niet, althans niet altijd, betaald wordt, en die een groot gedeelte van haren tijd aan eigen arbeid moet onttrekken, om aan de eischen der heerendiensten te voldoen, behoeft geen betoog. Een mild gouvernement moet er dus op bedacht zijn, een

---

[1]) Zie ordonn. van 30 Oct. (Ind. Stbl. n°. 163).

[2]) Zie over de heerendiensten *Tijdspiegel* 1879, Juli- en Aug.-nummer.

[3]) Zie boven blz. 417.

wakend oog te houden, ten einde willekeur zooveel mogelijk te beletten. Daarom schrijft het regeerings-reglement ook voor, dat de op die heerendiensten betrekkelijke verordeningen om de vijf jaren herzien moeten worden, ten einde daarin *trapsgewijze* vermindering te brengen, en ze eindelijk, als het met de ontwikkeling der bevolking overeenkomt, geheel op te heffen [1]).

De laatste regeling der heerendiensten heeft plaats gehad bij besluiten van den Gouverneur-Generaal van 1882 (Ind. Stbl. nos. 136 en 137 [2]).

---

[1]) Art. 57 reg.-regl. De arbeid ten behoeve van de cultures in het algemeen kan niet onder de heerendiensten gebracht worden. Over het algemeen make men onderscheid tusschen *heerendiensten* en *gedwongen arbeid*. Ofschoon cultuurdiensten zoowel als heerendiensten *verplichte* diensten zijn, waaraan geen inlander, daartoe opgeroepen, zich kan onttrekken, verschillen zij evenwel zoo in oorsprong, als in aard. Ook worden cultuurdiensten in den regel betaald, al is soms de betaling gering; heerendiensten worden in den regel niet betaald, al wordt soms eenige vergoeding toegekend.

[2]) Zie Bijbl. t. h. Ind. Stbl., no. 3822. De heerendiensten worden verdeeld in »algemeene" en »bijzondere". (Zie Mr. J. de Louter: Handl. tot de kennis van het Staats- en Administratief recht van Ned.-Indië, 2e. druk, bl. 233). Bij de laatstelijk tot stand gekomen regeling, zijn afgeschaft de navolgende *algemeene* diensten:

a. voor het aanleggen, herstellen en onderhouden van districtsgevangenissen, passagrahans en passantenhuizen;

b. ten behoeve van het vervoer van Gouvernements civiele reizigers en alleen reizende militairen of militaire personen en hunne goederen. (Voor marcheerende troepen en hunne bagage mag wèl over heerendienstplichtigen worden beschikt, doch alleen bij uitzondering en tegen schadeloosstelling).

Behalve de pantjèndiensten, zijn voorts afgeschaft de volgende *bijzondere* diensten;

a. het bewaken van 's Lands pakhuizen;

b. het bedienen van niet verpachte overvaarten. (Voor zoover deze niet zijn gelegen in groote post- of binnenwegen en het bedienen dus niet onder de gemeente- diensten is te rangschikken, of niet door de bewakers van wachthuizen langs de wegen geschiedt, wordt het overgelaten aan de particuliere nijverheid, tegen heffing der gewone overvaartgelden);

c. het overbrengen van brieven;

Bovendien bestaan nog persoonlijke diensten ten behoeve der dessa's, alsmede die, welke bij brand, watersnood, overstroomingen, enz., worden gevorderd.

Wij hebben boven reeds gezien dat de heerendiensten ten behoeve der inlandsche hoofden, met uitzondering van de dessabestuurders, zijn vervangen door eene belasting van *f* 1 voor elken heerendienstplichtige.

In verscheidene buitenbezittingen, bv. Ternate, Timor, de Lampongsche districten, Riouw en onderhoorigheden, Benkoelen, de Wester-afdeeling van Borneo en Menado mogen van de inboorlingen geene andere diensten worden gevorderd dan de zoodanige, welke in gevallen van afwering van rampen van hooger hand of afwending van algemeen gevaar tijdelijk noodig zijn; in Palembang, Benkoelen en Menado wordt voor het onderhoud van wegen en bruggen eene belasting opgebracht.

Omtrent den afkoop van heerendiensten melden de koloniale verslagen, dat daarvan in bijna alle gewesten van Java gebruik wordt gemaakt ten aanzien van bijzondere diensten. In sommige residentiën heeft afkoop van alle diensten plaats gevonden.

§ 4. Rechtswezen.

Overal, waar de inlandsche bevolking niet in het genot gelaten is van hare eigene rechtspleging, wordt in Nederlandsch-Indië recht gesproken in naam des Konings [1]), terwijl de rechtspleging in burgerlijke en handelszaken, alsmede in strafzaken berust op algemeene verordeningen, die zooveel mogelijk overeenkomen met de in het moederland bestaande wetten [2]).

Reeds vóór de vaststelling van het regeerings-reglement, waren het reglement op de rechterlijke organisatie en het beleid der justitie, het burgerlijk wetboek en het wetboek van koophandel, benevens de bepalingen betrekkelijk de misdrijven, begaan ter gelegenheid van faillissementen en bij kennelijk onvermogen, mitsgaders voor surséance van betaling, vastgesteld bij Koninklijk besluit van 16 Mei 1846, en afgekondigd bij proclamatie van den Gouverneur-Generaal van den 30sten April 1847 [3]). Bij hetzelfde Kon. besluit

---

d. het leveren van gras voor de paarden op de stations der binnenlandsche posterijen.

[1]) Art. 74. reg.-regl. [2]) Art. 75, ibid. [3]) Zie Ind. Stbl. 1847, n°. 23.

werd den landvoogd opgedragen, de reglementen op de burgerlijke rechtsvordering voor het Hooggerechtshof en de raden van justitie, en op de strafvordering voor dezelfde rechtscollegiën, alsmede op de administratie der politie, mitsgaders op de burgerlijke rechtspleging en strafvordering voor de inlanders en daarmede gelijkstaande personen, en eindelijk de bepaling ter regeling van eenige onderwerpen van strafwetgeving, welke eene onmiddellijke voorziening vereischen, in werking te brengen. Aan deze opdracht is eveneens in 1847 door de Indische regeering voldaan [1]).

In afwijking van de Grondwet van Nederland worden, met uitzondering van het Hooggerechtshof, de leden van de rechterlijke macht in Indië niet voor hun leven benoemd [2]).

De leden van het Hooggerechtshof worden voor het leven benoemd. Daar het echter meermalen gebeurt, dat de leden met verlof naar Nederland vertrekken, zou hunne plaats onvervuld blijven gedurende al den tijd dat zij afwezig zijn, hetgeen voor den geregelden gang der zaken niet wenschelijk is. Daarom is bij de wet van 7 Mei 1878 (Stbl. n°. 40) bepaald, dat de aanvrage om verlof buiten Nederlandsch-Indië voor den president, vice-president, en leden van het hof geacht wordt tevens te bevatten hun verzoek om ontslag. Teruggekeerd in Indië worden zij zooveel mogelijk bij de eerste vacature in hunnen vorigen rang bij het hof benoemd.

Omtrent de inlandsche en daarmede gelijk gestelde [3]) bevolking

---

[1]) Zie Ind .Stbl. 1874, n°. 40 en 52. Het strafwetboek voor de Inlanders is vastgesteld bij ordonn. van 6 Mei 1872 (Ind. Stbl. n°. 85.), o. a. gewijzigd bij ordonn. van 1879 (Ind. Stbl. n°. 203), waarbij voor het geval dat het contract tusschen ondernemer en arbeider wordt verbroken, is ingetrokken de voorlaatste alinea van art. 2 n°. 27 van het politiestraf-reglement voor inlanders, en 2e is aangevuld het wetboek van strafrecht voor inlanders. Bedoeld politiestraf-reglement voor inlanders kwam tot stand bij ordonn. 1872 (Ind. Stbl. n°. 111).

Bij ordonn. 1872 (Ind. Stbl. n°. 110) is vastgesteld een algemeen politiestraf-reglement voor Europeanen.

[2]) Art. 95 reg.- regl.

[3]) Met de inlanders worden gelijkgesteld andere Oostersche volken, als: Arabieren, Mooren, enz. *Burgerrechtelijk* behooren de Chineezen

schrijft het regeerings-reglement voor, dat in rechtsgedingen, waarin de inlander bij uitzondering voor den Europeeschen rechter betrokken wordt, op de godsdienstige wetten, instellingen en gebruiken, die bij de bevolking in zwang zijn, gelet moet worden, voor zoover zij niet in strijd zijn met erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid [1]).

Volgens de rechterlijke organisatie is de rechterlijke macht opgedragen aan *districts-* en *regentschaps-gerechten*, aan *landraden*, *residentie-gerechten*, *rechtbanken van omgang*, *raden van justitie* en eindelijk aan het *Hooggerechtshof*.

a. Districts- en Regentschaps-gerechten.

In elk district bestaat een districts-, in elk regentschap een regentschaps-gerecht. In sommige gevallen beslissen beiden in het hoogste ressort, in andere behoudens hooger beroep. Dat beroep geschiedt voor het districts-gerecht bij het regentschaps-gerecht, voor het laatstgenoemde bij den landraad. Beide rechtscollegiën zijn uitsluitend voor de inlandsche bevolking, en strekken hunne rechtsbevoegdheid uit tot burgerlijke en strafrechtelijke gedingen van eenvoudigen aard. In het districts-gerecht is het districtshoofd, in het regentschaps-gerecht de regent of de patih, de rechter, maar beiden worden bijgestaan door eenige mindere inlandsche hoofden als raadslieden. In het laatstgenoemde gerecht heeft ook de priester (*panghoeloe*) zitting, terwijl het openbaar ministerie door den inlandschen officier van justitie (*djaksa*) wordt waargenomen.

Het regentschaps-gerecht beslist verder in zaken van beschadiging van wegen, bruggen, waterleidingen of van onachtzaamheid in het onderhoud er van, enz. [2]).

---

daartoe in den regel niet. Deze zijn thans, met uitzondering van enkele zaken, in civiele gedingen in eersten aanleg aan de rechtsmacht der Europeesche rechtbanken onderworpen.

[1]) Artt. 65 en 78, reg.-regl.

[2]) In de residentie Batavia worden de zaken, die elders tot de bevoegdheid van de genoemde gerechten behooren, door den resident op de zitting voor politiezaken behandeld.

29

De beide vorstendommen Soerakarta en Djokjokarta hebben hunne eigene rechtbanken. In het eerstgenoemde rijk bijv. doet de *Kadipatèn*, samengesteld uit zoovele prinsen en hooge ambtenaren, als de Soesoehoenan goedvindt te benoemen, uitspraak in alle geschillen tusschen de leden van de vorstelijke familie; en in alle zaken, waarin dezen als gedaagden geroepen worden, beslist de *Soerambi*, een priesterraad, die uit een opperpriester en eenige priesters bestaat, in alle zaken betrekkelijk huwelijk, echtscheiding, boedelverdeeling, erfopvolging, enz. Eindelijk de *Prodato*, die op de hoofdplaats *Prodato negri* heet, en samengesteld is uit den rijksbestierder als president, en uit zes door den Soesoehoenan te benoemen regenten, terwijl een hoofdpanghoeloe adviseur is, en het openbaar ministerie waargenomen wordt door den Wodono-djaksa of hoofddjaksa, wiens titel is *Amang prodjo*. In de koboepatens (regentschappen) heet zij *Prodato-Koboepaten*. Deze heeft het hoofd van de koboepaten tot voorzitter.

De Prodato's zijn de dagelijksche rechtbanken zoowel in crimineele als in civiele zaken voor de onderdanen van den Soesoehoenan. Bovendien is de Prodato het forum privilegiatum voor misdrijven, gepleegd door ambtenaren en bloedverwanten van den Soesoehoenan. Verder neemt zij kennis van alle misdrijven, welke met de straffe des doods of naast die des doods worden bedreigd, alsmede van verzet tegen het openbaar gezag, waarbij bloedstorting heeft plaats gehad [1]), behalve van de misdrijven die op het grondgebied van het gouvernement of op dat van een onafhankelijken prins plaats grijpen. Overigens is van de vonnissen, door deze rechtbanken geveld, geen hooger beroep bij eenen Europeeschen rechter. Alleen mogen geene doodvonnissen ten uitvoer gelegd worden, dan met goedkeuring van den Gouverneur-Generaal. Alle uitspraken van de Pradoto moeten binnen driemaal vier en twintig uren na de uitspraak aan den resident ter inzage worden gezonden. Ook is het niet geoorloofd, verminkende straffen op te leggen. Wanneer een onderdaan van den vorst in gemeenschap

---

[1]) Zie overeenkomst tusschen den G.-G. en den Soesoehoenan van 7 Mei 1874, bekrachtigd den 18 Sept. 1874 en opgenomen in het Ind. Stbl. 1874, no. 209.

met eenen inlander, die onderdaan is van het Nederlandsch gouvernement, eenig misdrijf pleegt, staat hij terecht voor den residentieraad; geschiedt zulks in gemeenschap met een Europeaan, dan is de raad van justitie te Samarang de bevoegde rechtbank.

In Djokjokarta heeft men dezelfde inlandsche rechtscollegiën als te Soerakarta; alleen heet de *Kadipatèn* daar *Balé Mangoe*. Deze echter spreken alleen recht in civiele zaken. Wegens misdrijven staan de onderdanen van den Sultan terecht voor de *rechtbank van crimineele zaken*, die over alle misdrijven op des Sultans grondgebied in het hoogste ressort beslist. De resident is voorzitter; de leden zijn de rijksbestierder en een of twee inlandsche hoofden. Bij toepassing van de doodstraf moet het gevoelen van den opperpriester ingewonnen worden, terwijl een Europeesche griffier wordt toegevoegd [1]). Bovendien bestaat hier evenals te Soerakarta een residentie-raad [2]).

In het land, dat in Soerakarta aan den onafhankelijken prins Mankoe-Negoro toebehoort, heeft deze zijne eigene Soerambi en Pradoto, die met eenige uitzondering gelijke rechtsbevoegdheid heeft, als die rechtbanken in het gebied van den Soesoehoenan.

Voor de inlandsche rechtbanken en rechtspraak in de Buitenbezittingen verwijzen wij kortheidshalve naar den Regeerings-Almanak voor Nederlandsch-Indië.

b. De Landraden.

Deze worden in den regel in de hoofdplaatsen van het gewestelijk bestuur zoo op Java en Madura, als op de Buitenbezittingen gehouden. Volgens het Kon. besl. van 5 Maart 1869 (Ind. Stbl. n°. 47), moeten althans op Java, zooveel mogelijk rechtsgeleerde voorzitters aan het hoofd staan; verder zijn leden [3]), twee

---

[1]) De *rechtbank voor crimineele zaken* is ingesteld na den Javaanschen oorlog; de Sultan verloor daardoor de rechtspraak over zijne eigene onderdanen, terwijl de Soesoehoenan van Soerakarta haar behouden heeft.

[2]) De residentieraden in beide rijken bestaan behalve uit den resident uit 2 of 3 Europeesche leden, door den G.-G. benoemd, en den adsistent-resident, die als fiscaal en griffier fungeert.

[3]) Te Batavia wordt de resident bijgestaan door vier assessoren, waarvan twee Europeanen en twee voorname Inlanders zijn, die jaarlijks door den G.-G. worden benoemd.

inlandsche hoofden, door den Gouverneur-Generaal daartoe benoemd, terwijl ook de opperpriester *(Hoofd-Panghoeloe)* daarin zitting heeft tot het geven van inlichtingen omtrent het mohammedaansche recht [1]). Het openbaar ministerie wordt door den *hoofd-djaksa* (fiscaal) waargenomen; de secretaris of eenig ander ambtenaar fungeert als griffier. De landraden zijn de gewone rechtbanken voor de Inlanders onderling, of wanneer deze door de Europeanen in rechten worden betrokken. In burgerlijke zaken hangt de vraag, of zij al dan niet in het hoogste ressort recht spreken, af van het bedrag der vordering; in strafzaken beslissen zij over alle misdrijven, die niet tot de bevoegdheid behooren van hoogere rechtscollegiën, en verder over alle politie-overtredingen door Inlanders gepleegd. Ook spreken zij recht in hooger beroep van de vonnissen der residentiegerechten. Van de voor hooger beroep vatbare zaken van den landraad komt men in voorziening bij den raad van justitie. Van alle eindvonnissen der landraden in strafzaken gewezen — met uitzondering van die, welke in hooger beroep van de lagere inlandsche rechtscollegiën zijn geveld — is revisie bij het Hooggerechtshof.

c. Residentie-gerecht.

Niettegenstaande de residenten, zooals wij zoo even mededeelden, ontheven zijn van het voorzitterschap van de landraden, oefenen zij als alleen rechtsprekende rechter in overtredingszaken eene bijzondere rechtsmacht uit over Inlanders en met dezen gelijkgestelden. Van de voor appèl vatbare zaken komt men in hooger beroep bij den raad van justitie. De resident wordt bijgestaan door den secretaris der residentie of door eenen door hem aan te wijzen ambtenaar als griffier, terwijl de resident tevens eenen beambte aanwijst, die als openbaar ministerie fungeert.

In de buitenbezittingen heeft men nog op Riouw, Benkoelen, Bengkalis en Deli een residentieraad.

d. Rechtbanken van Omgang.

Voor Java en Madura zijn vijf zulke rechtbanken, terwijl in

---

[1]) In zaken, waarin Chineezen betrokken zijn, is een der Chineesche hoofden adviseur, zie Dr. J. J. DE HOLLANDER, I, blz. 331.

1864, eveneens voor Makassar eene is ingesteld [1]). Haar rechtsgebied wordt door den Gouverneur-Generaal bepaald. Zij bestaan uit eenen Europeeschen rechter als voorzitter en eenen Europeeschen griffier. Verder zijn er vier leden, die door den Gouverneur-Generaal uit de voornaamste en bekwaamste inlandsche hoofden, doch telkens slechts voor den tijd van éen jaar, benoemd worden. Bovendien neemt de hoofd-panghoeloe, of de priester, die hem vervangt, als adviseerend lid deel aan de zittingen, welke in de verschillende hoofdplaatsen der residentiën, die onder hare rechtsmacht begrepen zijn, plaats vinden. Het openbaar ministerie wordt waargenomen door den hoofddjaksa of den djaksa.

De rechtbank van omgang neemt alleen kennis in zaken van moord, manslag, verraad, brandstichting, knevelarij, misbruik van gezag en in het algemeen van alle misdrijven, welke met den dood gestraft kunnen worden, en door Inlanders zijn gepleegd. Hare vonnissen zijn aan revisie van het Hooggerechtshof onderworpen.

e. Raden van justitie.

Op Java zijn drie zulke raden, nl. te Batavia, Samarang en Soerabaija; verder te Padang, Makassar, Amboina, Banda en Ternate. Behalve den voorzitter, tellen ze vier of drie leden, eenen officier van justitie, eenen substituut-officier, eenen griffier en een of meer substituut-griffiers [2]).

De raad van justitie is de gewone rechter zoo in burgerlijke als in strafzaken van den Europeaan en met dezen gelijkgestelden, alsmede van de inlanders, en met dezen gelijkgestelden, die zich aan de Europeesche rechtsmacht onderworpen hebben. Hij beslist in hooger beroep van de vonnissen van den landraad. Verder spreekt hij recht in zake van zeerooverij, prijzen en buit en strandvonderij. De inlandsche vorsten en hoofden staan, wan-

---

[1]) Zie ordonn. van 24 Maart 1864 (Ind. Stbl. nº. 27*a*). De wijze van benoeming van leden der rechtbanken van omgang is vereenvoudigd bij Kon. besl. van 5 September 1882 nº. 17 (Ind. Stbl. no. 286.)

[2]) Voor de raden van justitie op Java is het een vereischte, dat alle leden rechtsgeleerden zijn. Voor die op andere eilanden wordt dat alleen voor den president, officier en griffier voorgeschreven.

neer tot hunne vervolging het verlof is verleend, voor den raad van justitie te recht.

f. Het Hooggerechtshof van Nederlandsch-Indië.

Het hoogste rechterlijk collegie, dat zijnen zetel heeft te Batavia, is sedert 1881 samengesteld uit eenen president, die door den Koning op voordracht van den ministerraad wordt benoemd, drie vice-presidenten, elf raadsheeren, één procureur-generaal, drie advocaten-generaal, éenen griffier en drie substituut-griffiers, die allen rechtsgeleerden moeten zijn [1]). Het hof is in vier kamers verdeeld en oordeelt over alle rechtsvorderingen, waarin de Gouverneur-Generaal of de Indische regeering als gedaagde wordt aangesproken. Krachtens Koninklijk besluit van 28 September 1850 (Stbl. n°. 63) kan van de arresten van het Hooggerechtshof, gewezen in eersten aanleg in burgerlijke zaken, hooger beroep worden aangeteekend bij den Hoogen Raad der Nederlanden, indien de Gouverneur-Generaal of de Indische regeering als gedaagde wordt aangesproken, wegens eene niet-zakelijke en geene belasting of pacht betreffende vordering, waarvan het onderwerp de waarde van *f* 10 000 te boven gaat. Verder is dit rechtscollegie het gepriviligeerde hof voor den vice-president en de leden van den Raad van Indië, voor den algemeenen secretaris, voor den president, de vice-presidenten, de leden en ambtenaren van het parket en de griffie van het Hooggerechtshof zelf, alsmede van het hoog militair Gerechtshof, voor de hoofden van de departementen van algemeen bestuur, den voorzitter en de leden der Rekenkamer, voor de residenten en gouverneurs, en eindelijk voor de presidenten, vice-presidenten, leden, officieren en subst.- officieren van de raden van justitie [2]), wegens misdrijven en overtredingen, gepleegd gedurende den tijd hunner functiën. Voor het overige is het Hooggerechtshof een hof van appèl voor de vonnissen van den raad van justitie en tevens hof van cassatie voor de vonnissen van de raden van justitie in het hoogste ressort, zoo in burgerlijke als in strafzaken uitgesproken in de bij de wet omschreven gevallen. Een groot deel of liever het grootste

[1]) Zie Kon. besl. van 3 Febr. 1867 (Ind. Stbl. n°. 44).

[2]) Zie Kon. besl. van 21 Oct. 1877 (Ind. Stbl. 1878 n°. 3).

deel der werkzaamheden van het hof is de revisie van alle strafvonnissen, gewezen door de rechtbanken van omgang en de landraden, alsmede van alle strafvonnissen door de raden van justitie in *eersten aanleg* gewezen.

De militaire rechtspleging is opgedragen aan krijgsraden, wier vonnissen aan het hooger beroep bij het hoog militair Gerechtshof onderworpen zijn. De voorzitter en de overige leden van het Hooggerechtshof zijn tevens voorzitter en leden van het militaire hof; maar twee leden worden telkens bij halfjarige tourbeurten aangewezen, om daarin zitting te hebben, terwijl de procureur-generaal benevens een paar advocaten-generaal als advocaat-fiscaal en substituut advocaat-fiscaal daarbij fungeeren. Voor het overige is het samengesteld uit drie actieve of gepensioneerde hoofd-officieren van de landmacht en twee van de zeemacht [1]).

§ 5. De land- en zeemacht.

Zooals wij boven reeds aangeteekend hebben, is de Gouverneur-Generaal opperbevelhebber van de land- en zeemacht. Onder hem is het opperbevel over de landmacht echter opgedragen aan eenen commandant van het Indische leger met den rang van luitenant-generaal, en dat over de zeemacht aan eenen commandant van de zeemacht met den rang van vice-admiraal of schout-bij-nacht. Beide deze hoofd-officieren worden door den Koning benoemd op voordracht van den ministerraad.

Het leger bestaat uit Europeanen (vrijwilligers) zoo Nederlanders als vreemdelingen, alsmede uit Inlanders [2]).

Het Indische leger is geheel afgescheiden van dat in het moederland. Meermalen is de vraag gedaan, of het niet zijne goede zijde zoude hebben, indien de beide legers, voor zooverre nl. ook dat van Nederland uit vrijwilligers bestaat, tot één geheel samengesmolten werden, althans indien er slechts een kader van offi-

---

[1]) Zie Kon. besluit van 5 Maart 1864 (Ind. Stbl. nº. 92), en van 3 Febr. 1867 (Ind. Stbl. nº. 44).

[2]) Op 31 Dec. 1882 bestond het Indische leger uit 1352 officieren, allen Europeanen en 29030 onderofficieren en manschappen (13.578 Europeanen, 111 Afrikanen, 1411 Amboineezen en 13.930 andere inlanders).

cieren bestond, waardoor dezen ten gevolge van de krijgsverrichtingen in Indië, eene grootere mate van practische ervaring konden opdoen? Naar ons oordeel verdient de beantwoording dier vraag wel een nauwgezet onderzoek.

Voor het militair beheer is Java verdeeld in drie militaire afdeelingen, waarvan de hoofdplaatsen zijn: Batavia, Samarang en Soerabaija. De buitenbezittingen zijn verdeeld in verschillende commandementen, die ondergeschikt zijn aan den commandant van het leger.

Evenals voor de officieren van het Nederl. leger zijn regelen vastgesteld voor de bevordering, het ontslag en het op non-activiteit stellen van de officieren van het Indische leger. Doch terwijl ze in Nederland bij de wet zijn omschreven, strekt in Indië daarvoor een Kon. besluit, en wel dat van 24 Nov. 1859 (Ind. Stbl. 1860 n°. 26) [1]). Het reglement op de militaire pensioenen en gagementen is eveneens van 24 Nov. 1859 (Ind. Stbl. 1870 n°. 27) [2]).

Schutterijen vindt men in Nederlandsch-Indië in elf gewestelijke hoofdplaatsen (5 op Java en 6 in de buitenbezittingen) en verder in vijf kleinere plaatsen in de residentiën Amboina en Timor. Alleen Europeanen, of Europeanen en zoogenaamde inlandsche burgers (veelal afstammelingen van niet-inheemsche inlanders) maken deel van de schutterij uit.

Voorts zijn er op Java eenige gewapende uit inlanders bestaande korpsen, die niet bij het leger zelf behooren, maar dienst doen, nu eens als wachten bij de residenten en andere autoriteiten, of tot escorte dienen, zooals de *Pradjoerits,* dan weder als maréchaussées gebruikt worden, zooals de *Djajangsekars,* of tot de troepen behooren van de vorsten van Djokjokarta en Soerakarta of van de onafhankelijke prinsen, en waarover in geval van nood als hulpbenden beschikt kan worden door het Indische gouvernement.

Voor de opleiding tot officier bij het Indische leger wordt gele-

---

[1]) Gewijzigd bij Kon. besluiten van 22 Dec. 1865 (Ind. Stbl. 1866, n°. 36*a*) en van 28 Maart 1870 (Ind. Stbl. n°. 65).

[2]) Aangevuld bij besluit van den G.-G. van 10 April 1866 (Ind. Stbl. n°. 32*a*), gewijzigd bij Kon. besl. van 20 Maart 1867 (Ind. Stbl. n°. 88) en 24 Aug. 1876 (Ind. Stbl. n°s. 44 en 45.)

genheid gegeven aan de militaire academie te Breda, boven reeds besproken, terwijl te *Meester Cornelis*, in de residentie Batavia gelegen, eene school tot opleiding van onder-officieren tot officieren der infanterie, cavalerie, artillerie en der militaire administratie gevonden wordt.

Wat de marine betreft, zij bestaat uit het auxiliair eskader, waarvan de schepen telkens met die van het moederland verwisselen, uit de Nederlandsch-Indische marine en de gouvernements-marine. De beide laatste, die in Indië voortdurend verblijven, worden uit de Indische begrooting bekostigd. Het bestuur is opgedragen aan den commandant der zeemacht, die altijd een vlag-officier is [1]).

De gouvernements-marine is in de verschillende gouvernementen en residentiën gestationneerd, ter onmiddellijke beschikking van de gewestelijke overheden, zoo tot wering van zee- en strandroof, als tot het verrichten van kleine transporten en andere lokale diensten. Ook maakt zij veelal een deel uit van, en is dikwerf onmisbaar bij maritieme krijgsverrichtingen [2]).

§ 6. Ingezetenen.

In vele opzichten hebben de ingezetenen van de O.-Indische bezittingen verscheidene rechten met die van het moederland gemeen. Zoo kan niemand van zijn eigendom ontzet worden, dan ten algemeenen nutte en tegen voorafgaande schadeloosstelling; evenmin kan iemand van zijnen gewonen rechter afgetrokken worden; ook kan hij niet in hechtenis genomen worden, dan op bevel van den rechter, en volgens de wettelijke voorschriften; zoo bezit ieder ingezeten het recht van petitie, en mag hij zijne godsdienstige overtuiging met volkomen vrijheid volgen.

---

[1]) Op 31 Dec. 1882 telde het auxiliair eskader 4 schepen, bemand met 734 Europeanen en 221 inlanders; het Indisch eskader telde 21 schepen met 1596 Europeanen en 953 inlanders.

[2]) De gouvernements-marine was op 31 Dec. 1882 bemand met 104 Europeanen, 533 inlanders die tot het vaste korps behoorden en 785 inlanders die geen deel van het vaste korps uitmaakten.

In andere opzichten zijn er afwijkingen. Zoo worden bijv. bepalingen voorgeschreven met betrekking tot de vestiging en het verblijf in Nederlandsch-Indië, bij enkele waarvan wij eenige oogenblikken stil willen staan.

Het verblijf kan van tijdelijken aard zijn, of het karakter eener vestiging of inwoning hebben. Voor het eerste geval heeft men van het hoofd van het plaatselijk bestuur een toelatingskaart noodig, welke voor zes maanden geldig is, doch deze termijn kan verlengd worden. Voor vestiging of inwoning is eene schriftelijke vergunning noodig, welke voor Java en Madura door den Gouverneur-Generaal, voor elders door den hoogsten gewestelijken gezaghebber wordt verstrekt. De aanvrager moet doen blijken genoegzame middelen van bestaan te bezitten of deze door werkzaamheid te kunnen verkrijgen. Zij die slechts een tijdelijk verblijf bedoelen, hebben voor het geval dat zij reizen willen, daarvoor de vergunning noodig hetzij van den Gouverneur-Generaal hetzij van den gewestelijken gezaghebber, al naar gelang hunne reizen Java en Madura of de Buitenbezittingen gelden. Deze vergunning duurt twee jaren met recht van verlenging. De bovengenoemde voorschriften zijn echter niet van toepassing op personen, die van rijkswege naar Indië worden gezonden, of op ambtenaren, noch op hen die in Indië zijn geboren, noch op de vrouwen en kinderen, die hunne echtgenooten of ouders vergezellen of dezen naar Indië volgen [1]).

De christen-leeraars, de priesters en zendelingen moeten bovendien voorzien zijn van eene bijzondere toelating van den Gouverneur-Generaal, om hun dienstwerk in eenig bepaaldelijk gedeelte van Nederlandsch-Indië te verrichten. Deze toelating kan ten allen tijde ingetrokken worden, wanneer het blijkt, dat zij nadeelig is voor de rust of niet wordt nageleefd [2]).

[1]) Zie Kon. besluit van 15 September 1871 (Ind. Stbl. 1872, n°. 38). Inlanders op Java en Madura te huis behoorende, en te land reizende, hebben geene passen noodig; personen, die met de Inlanders zijn gelijk gesteld, en zoodanige Inlanders die niet op Java en Madura te huis behooren, behoeven ze wel.

[2]) Art. 123 reg.-regl. De inlandsche priesters zijn geplaatst onder het toezicht van de vorsten, regenten en hoofden, die zorg moeten dragen, dat door hen niets worde ondernomen, in strijd met het algemeen belang.

Zooals wij boven aanteekenden, is de Gouverneur-Generaal verantwoordelijk voor de rust en veiligheid van Nederlandsch-Indië. Mocht het blijken, dat zij, die zich dáar met der woon gevestigd hebben, gevaarlijk zijn voor de algemeene orde van zaken, dan heeft hij de bevoegdheid, hun het verblijf aldaar, of in een bepaald gedeelte er van, te ontzeggen. Het staatsbelang eischt, dat al wie zich door geschriften of daden tegen het gezag verzet, of het in kleinachting tracht te brengen, of eene vijandige gezindheid tegen het Nederlandsche gouvernement opwekt, verwijderd worde. Hier wordt echter onderscheid gemaakt tusschen hen, die niet, en hen die wel in Nederlandsch-Indië geboren zijn. Aan de laatstgenoemden, onverschillig of zij Nederlanders zijn of tot de Inlandsche bevolking behooren, kan het verblijf in Nederlandsch-Indië niet geheel ontzegd worden; alleen kunnen zij uit een gedeelte er van verwijderd, of kan hun een bepaald oord ter bewoning aangewezen worden. Men heeft deze milde bepaling in de wet opgenomen, omdat eene verplaatsing naar een vreemd land vooral voor den Inlander eene bijzonder zware straf is. Intusschen worden hier ook zooveel mogelijk waarborgen gegeven, dat van eene zoo uitgestrekte bevoegdheid door den Gouverneur-Generaal geen misbruik worde gemaakt. Vooreerst toch eischt het regeerings-reglement voor een dergelijk besluit de overeenstemming met den Raad van Indië. Verder moet het met redenen omkleed zijn, en wordt de betrokken persoon in de gelegenheid gesteld, zich te verdedigen, terwijl eindelijk de Koning van de verwijdering, indien het Nederlanders geldt, kennis geeft aan de Staten-Generaal, die van hun recht om inlichtingen te vragen gebruik kunnen maken, en bij wie de betrokken persoon zich kan vervoegen, om zijne belangen te verdedigen [1]).

Omtrent de uitlevering van vreemdelingen zijn regelen gesteld bij het Kon. besluit van 8 Mei 1883, n°. 26, welke in hoofdzaak overeenkomen met de wet van 6 April 1875 (Stbl. n°. 66) [2]).

In nog twee opzichten is de vrijheid van de ingezetenen in Nederlandsch-Indië meer beperkt dan in het moederland, nl. met betrekking tot de vrijheid van drukpers en het recht van vereeniging.

---

1) Artt. 45—48 reg.-regl.

2) Zie blz. 29.

Volgens den eisch van het regeerings-reglement moet het toezicht op de drukpers door eene algemeene verordening geregeld worden. Aan dit voorschrift heeft het Koninklijk besluit van 8 April 1856 (Ind. Stbl. no. 74) voldaan. Krachtens dit besluit kan niemand het beroep van drukker, uitgever of boekhandelaar uitoefenen, dan na daarvan aangifte te hebben gedaan aan het plaatselijk bestuur, en eenen borgtocht te hebben gesteld, die niet minder dan *f* 200 en niet meer dan *f* 5000 mag zijn. Verder moet van ieder in Nederlandsch-Indië gedrukt werk een exemplaar op het bureau van het gewestelijk bestuur, op het parket van het openbaar ministerie en op de algemeene secretarie worden gedeponeerd. Evenzoo moet elk nummer van tijdschriften, waaronder ook dag- en weekbladen zijn begrepen, twee uren vóór de uitgifte op het bureau van het plaatselijk bestuur worden nedergelegd. Bovendien moet elk artikel, dat geene nieuwstijding of aankondiging bevat, onderteekend zijn [1]).

Volgens de bepalingen van het regeerings-reglement worden de in Nederland gedrukte stukken onbelemmerd toegelaten, behoudens de gewone verantwoordelijkheid van schrijver of drukker, terwijl de toelating van hetgeen elders dan in Nederland het licht ziet, geene andere belemmering mag ondergaan, dan tot verzekering der openbare orde noodzakelijk is. [2]).

Wat vereenigingen en vergaderingen betreft, die van staatkundigen aard of die voor de openbare orde gevaarlijk zijn, worden verboden. Het is dus alleen geoorloofd, vereenigingen te houden, die òf de wetenschap òf de kunst ten doel hebben.

Verscheidene vreemde Oosterlingen, Boegineezen, Arabieren en vooral Chineezen hebben zich in onze Oost-Indische bezittingen gevestigd. Zij worden met de Inlanders gelijk gesteld [3]). De

---

[1]) Zie ook besluit van den G.-G. van 10 Nov. 1856 (Ind. Stbl. no. 75) en van 22 Juni 1858 (Ind. Stbl. no. 73).

[2]) Artt. 110 reg.-regl.

[3]) Met Europeanen worden gelijk gesteld alle Christenen en alle personen, die niet tot de bovengenoemden behooren. Dit belet echter niet, dat de inlandsche Christenen onderworpen blijven aan het gezag der inlandsche hoofden. Art. 109 reg.-regl.

meesten hunner houden zich bezig met handel of nijverheid. In afzonderlijke kampongs wonende, staan zij onder het bestuur hunner eigene aan de gewestelijke overheid onderworpene hoofden, die door hen zelven worden gekozen en voor de handhaving der orde in de kampongs zorg moeten dragen. Alleen de Chineezen makenhierop een uitzondering. Hunne hoofden worden door het Nederlandsche gouvernement benoemd, en voeren naar gelang van de grootte der kampongs, den titel van majoor- of kapitein-Chinees. Deze is voorzitter van den Chineeschen raad, die uit de aanzienlijkste Chineezen is samengesteld, en door welken alle zaken van politie en inwendig beheer geregeld, en aan den resident voorgedragen worden, om door dezen te worden bekrachtigd of gewijzigd [1]).

§ 7. Van het onderwijs.

Het 8ste hoofdstuk van het regeerings-reglement is gewijd aan het onderwijs. Het eerste en tweede lid van art. 125 luiden evenals art. 194 van de Grondwet:

»Het openbaar onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg van den Gouverneur-Generaal. — De inrichting daarvan wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, bij algemeene verordening geregeld."

Verder wordt bij het regeerings-reglement het onderwijs aan Europeanen of daarmede gelijkgestelden vrij verklaard, behoudens het toezicht der overheid en het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid der onderwijzers. Ook moet overal voldoend openbaar lager onderwijs gegeven worden, doch dit voorschrift wordt beperkt door de bijvoeging »waar de behoefte der Europeesche bevolking dit vordert en de omstandigheden dit toelaten" [2]), omdat men in Indië den regel niet zoo algemeen kan stellen als in het moederland.

Doch het regeerings-reglement is niet tevreden met deze voorschriften in het belang der Europeesche bovolking; het strekt

---

1) Zie Ind. Stbl. 1866 no. 57 en 101. Bijvoegsel tot het Ind. Stbl. no. 634.
2) Artt. 126 en 127 reg.-regl.

zijne zorg ook uit tot de inlandsche bevolking. Vandaar het voorschrift in art. 128: »de Gouverneur-Generaal zorgt voor het oprichten van scholen ten dienste der inlandsche bevolking."

Het openbaar lager onderwijs ten behoeve van de Europeesche bevolking is geregeld bij ordonnantie van 7 Juli 1868 (Ind. Stbl. nº. 81) [1]), en geheel geschoeid op de leest van de wet van 13 Aug. 1857 hier te lande. Voor het middelbaar onderwijs dient het gymnasium *Willem III*, dat verdeeld is in twee afdeelingen, waarvan de eerste ingericht is op den voet van eene hoogere burgerschool met vijfjarigen cursus, en de andere bestemd is tot opleiding van ambtenaren voor den burgerlijken dienst in Nederlandsch-Indië. Verder zijn er hoogere burgerscholen met vijfjarigen cursus te Samarang en te Soerabaija; aan de laatste is nog een burgeravondschool verbonden [2]). In 1882 is te Batavia eene hoogere burgerschool met driejarigen cursus voor meisjes opgericht, welke bij hare oprichting 45 leerlingen telde.

Te Buitenzorg is een landbouwschool, onder het beheer van den directeur van 's lands plantentuin te Buitenzorg. Zij werd in 1882 door 121 inlandsche leerlingen bezocht.

Het inlandsch onderwijs is geregeld bij Kon. besluit van 3 Mei 1871 (Ind. Stbl. nº. 104). Ten dienste van het lager onderwijs voor Europeanen waren er in 1882 in Nederlandsch-Indië 102 openbare scholen voor jongens en meisjes, met 9201, en 17 bijzondere scholen met 1761 leerlingen. Daaronder waren op de openbare scholen 852 inlanders en vreemde oosterlingen, op de bijzondere 36.

Sedert 1879 zijn op een viertal plaatsen (Bandong, Magelang, Probolingo, Tondano) scholen opgericht voor kinderen van inlandsche hoofden en andere aanzienlijke inlanders. Zij telden 182 leerlingen [3]).

---

[1]) Gewijzigd bij ordonn. van 29 Dec. 1871 (Ind. Stbl. nº. 224), van 2 April 1873 (Ind. Stbl. nº. 68). Zie ook besl. v. d. G.-G. van 24 Maart 1873 (Ind. Stbl. nº. 65).

[2]) Voor den cursus 1882/83 waren ingeschreven te Batavia 187, te Samarang 82 en te Soerabaija 97 leerlingen, in het geheel 366. Te Batavia waren voor de tot opleiding van ambtenaren bestemde afdeeling 35 leerlingen ingeschreven.

[3]) Zie Ind. Stbl. 1878 nº. 121.

Voor de mindere inlanders wordt van regeeringswege lager onderwijs gegeven in 193 volksscholen op Java en Madura en 319 in de buitenbezittingen. De eerstgenoemde categorie werd in 1881 bezocht door 26.527 leerlingen (waaronder 61 meisjes.)

Terwijl te Batavia eene gouvernements-normaalschool tot opleiding van onderwijzers en eene bijzondere normaalschool tot opleiding van onderwijzeressen is gevestigd, zijn er negen kweekscholen voor inlandsche onderwijzers. Zij zijn gevestigd te Bandong, Magelang, Probolingo, Fort de Kock, Padang-Sidempoean, Banjermasin, Makassar, Tondano en Amboina [1]). Op 1 Januari 1882 waren 559 leerlingen ingeschreven.

Het toezicht over het Europeesch onderwijs is opgedragen aan drie inspecteurs en verder aan plaatselijke schoolcommissiën; dat over het inlandsch onderwijs aan één inspecteur en twee adjunct-inspecteurs, terwijl ook daarvoor plaatselijke schoolcommissiën bestaan.

§ 8. Middelen van vervoer en verkeer.

De eerste groote weg is op Java aangelegd op last van den maarschalk Daendels, die van 1808 tot 1811 Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië is geweest. Van het westen naar het oosten, doorloopt deze postweg het geheele eiland. Later zijn vele andere wegen aangelegd. Ook zijn er op Java spoorwegen gebouwd, welke thans den aanleg van nieuwe wegen als toegangswegen bevorderen.

In 1863 werd aan de heeren: Poolman, Fraser en Kol, concessie verleend voor den aanleg en de exploitatie van den spoorweg Samarang—Soerakarta—Djokjokarta, met een zijtak naar Willem I. De voor de uitvoering dezer concessie opgerichte Nederlandsch-Indische Spoorwegmaatschappij, verkreeg in 1868 ook concessie voor de lijn Batavia—Buitenzorg. De beide lijnen werden in 1872 geopend. Daarop volgde in 1875 het besluit om staatsspoorwegen aan te leggen. Zij zijn thans gescheiden in de Westerlijnen, gelegen

---

[1]) Zie Ind. Stbl. 1872, no. 227; 1873 no. 93; 1874 no. 87 en 1875 nos. 94 en 129.

ten westen, en de Oosterlijnen, gelegen ten oosten van den spoorweg Samarang—Vorstenlanden. Zij worden tevens van staatswege geëxploiteerd, en strekten zich in 1881 uit over 337 kilom., (waarvan 57 voor de Westerlijnen). De bijzondere spoorwegen telden 261 kilom. Voorts is in Atjeh Kotta-Radja met Olehleh door een spoorweg verbonden, gelijk Batavia met de haven van Tandjong Priok [1]).

Van Samarang naar Joana, wordt eene stoomtram aangelegd, en van Batavia een naar Meester-Cornelis.

Langs de kusten en tusschen de eilanden wordt geregelde gemeenschap onderhouden door de stoomschepen der Nederl.-Indische Stoomvaartmaatschappij, welke haren hoofdzetel te Londen heeft, en over 27 booten beschikt.

In het geregeld verkeer met het moederland wordt voorzien door de maatschappijen Nederland, de Rotterdamsche Lloyd en Insulinde, de eerste met 14, de tweede met 11, de derde met 5 stoomschepen. Aan de maatschappij Nederland wordt jaarlijks, van rijkswege *f* 156000 uitbetaald voor het brievenvervoer. De posterij is in Nederl.-Indië met de telegrafie verbonden. Terwijl de eerste telegraaflijn aldaar in 1856 werd geopend, is thans aan Ned.-Indië, met name sedert er kabels zijn gelegd tusschen Banjoewangi aan de eene, en Singapore en Port Darwin in Noordelijk Australië aan de andere zijde, eene onafgebroken gemeenschap met de overige wereld verzekerd. Sedert 1 Januari 1863 is voor geheel Nederl.-Indië een vast port van tien cents per brief van niet meer dan van 15 gram in werking. Voor het telegrafisch verkeer is in 1882 het woordtarief ingevoerd.

De bepalingen omtrent den aanleg en het gebruik van telegrafen in Nederl.-Indië (Ind. Stbl. 1876 no. 257 en 1878 no. 101) zijn ook toepasselijk verklaard op telephonische verbindingen. Den aanleg en de exploitatie daarvan tracht de te Batavia gevestigde Nederl.-Indische Telephoonmaatschappij te verwezenlijken.

Het korps ambtenaren van den waterstaat en 's lands burgerlijke openbare werken bestaat uit 8 hoofd-ingenieurs, 67 ingenieurs

---

[1]) De thans voltooide Bataviasche havenwerken hebben f 20.314.140.26 gekost.

en 164 architecten en opzichters. Het aantal mijn-ingenieurs is op 15 bepaald.

HOOFDSTUK II.

DE WEST-INDISCHE KOLONIËN.

Aan het voorschrift van art. 59 der Grondwet hebben voor de West-Indische koloniën de wetten van 31 Mei 1865 voldaan. Het reglement op het beleid der regeering voor de kolonie Suriname wordt gevonden in het Stbl. van bovengenoemd jaar onder n°. 55, dat voor de kolonie Curaçao onder n°. 56 [1]).

Wij zullen eerst de inrichting van het bestuur der kolonie Suriname, en daarna die van Curaçao behandelen.

I. De kolonie Suriname.

De kolonie Suriname omvat het grondgebied, bekend onder de benaming van Nederlandsch-Guyana. Niet alleen bestond zoowel hier, als op Curaçao en op de overige West-Indische eilanden meer dan in de Oost-Indische bezittingen de slavernij, maar de geheele toestand werd als het ware door de slavenquaestie beheerscht, omdat Suriname althans schier geene inheemsche bevolking kende en al de arbeid van den grooten en kleinen landbouw door slaven verricht werd [2]). Zoowel de stem der menschelijkheid, als de emancipatie in de nabijgelegene Fransche en Engelsche koloniën, maak-

---

[1]) Het oudste reglement was het octrooi der Staten-Generaal van 23 Sept. 1682, dat toegepast is gebleven tot aan het Kon. besluit van 14 Sept. 1815, vermeld in het Bijv. t. h. Stbl. (ed. D'ENGELBRONNER) I. 267. Sedert dien tijd hebben verscheidene regeerings-reglementen bestaan. Zie Aanteek. N°. XII.

[2]). De bevolking van Suriname bedroeg op 31 Dec. 1882, 53.853 zielen, waaronder 676 Europeanen, ongerekend het garnizoen, de zeemacht en de koopvaardijvloot. Naar de godsdienstige gezindten waren er op hetzelfde tijdstip 23.019 Moravische Broeders, 7580 Roomsch-katholieken, 7390 Hervormden, 2795 Evang.-Lutherschen, 1347 Israëlieten, 163 Episcopalen, 4055 Hindoes, 709 Mohammedanen, 130 Buddhisten.

ten de vrijverklaring in onze bezittingen noodzakelijk. Daartoe werd dan ook bij de wet van 8 Augustus 1862 (Stbl. n°. 164) besloten. Hoewel deze opheffing door velen als eene onoverkomelijke ramp beschouwd werd, heeft de ondervinding geleerd, dat zij niet die wrange vruchten draagt, welke men duchtte. Evenwel leverde zij aanvankelijk het bezwaar op, dat er gebrek was aan voldoende arbeiders, om de werkzaamheden op de plantages te verrichten, daar de vroegere slaven, sedert de emancipatie en het daarop gevolgd staatstoezicht zich aan den arbeid onttrokken, en zich aan lediggang overgaven. Hieraan echter trachtte men door den invoer van vrije arbeiders te gemoet te komen. Of dit middel op den duur wenschelijk is, is eene vraag, die ook thans nog de aandacht trekt [1]). Het is niet te ontkennen dat de West-Indische koloniën over het algemeen in eenen kwijnenden toestand verkeeren, waartoe niet het minst de omstandigheid bijgedragen heeft, dat de meeste eigenaren van de grootste plantages hunne vroeger zoo bloeiende bezittingen door administrateuren laten beheeren, terwijl zij zelven elders wonen.

---

[1]) Uit Britsch-Indië worden de meeste arbeiders aangevoerd. In 1882 geschiedde dit op de volgende voorwaarden. De kosten van aanvoer waren vastgesteld op f 260 voor elken als volwassen berekenden immigrant, wanneer de aanvoer per zeilschip, en op f 310 als de aanvoer per stoomschip plaats had. Daarvan werd ³/₅ gedeelte, dus respectievelijk f 156 en f 186, door den aanvrager voor elken toegewezen arbeider die den leeftijd van 15 jaren had bereikt, gedragen; het overige komt ten laste van het immigratie-fonds, dat weder door eene jaarlijksche belasting, door den huurder op te brengen, van f 5 voor iederen mannelijken, en van f 2.50 voor iedere vrouwelijke onder contract verbonden, immigrant wordt gebaat. (Koloniaal Verslag, Suriname, 1882/83, Bijl. L., blz. 1). Deze voorwaarden wijken niet noemenswaardig af van die, welke in andere jaren zijn gesteld. Voor het verschepingsseizoen 1883/84 zijn regelen gesteld bij eene verordening van 28 Februari 1883 (Gouvernementsblad n°. 5). Door den Gouverneur is eene commissie benoemd om de verordening betreffende het immigratiefonds (Gouvernementsblad 1880 n°. 3), te onderzoeken en een ontwerp van wijziging voor te dragen.

Bij het einde van 1882 waren er 4428 Britsch-Indische immigranten in de kolonie, namelijk 2499 mannen, 933 vrouwen, 557 jongens en 439 meisjes.

Tot voor korten tijd waren de West-Indische bezittingen niet in staat hare huishouding geheel uit eigen middelen te bekostigen. Ook thans wordt voor Suriname eene bijdrage door het moederland verstrekt. Voor 1884 is zij geraamd op *f* 265.234.28, terwijl voor 1883 *f* 92.451.67 was toegestaan. Daarentegen is gebleken dat Curaçao de aan 1882 toegestane bijdrage niet noodig heeft gehad. Waarschijnlijk zal ook over die voor 1883 niet beschikt worden. Op de begrooting voor 1884 is deze subsidie dan ook voor memorie uitgetrokken. De reglementen huldigen het beginsel van eene koloniale vertegenwoordiging, en zij kunnen, zoo men ginds slechts wil, een weldadigen invloed uitoefenen op den bloei der kolonie, omdat zij daardoor tot het bewustzijn van eigen kracht kan komen.

In de laatste jaren heeft in Suriname de ontginning van goudhoudende terreinen eene groote ontwikkeling gekregen, gelijk in Curaçao en onderhoorigheden de ontginning van phosphorzure kalk [1]) en van zout. In 1882 waren in de eerstgenoemde kolonie 588.600 hectaren in pacht voor goudontginning uitgegeven. In hetzelfde jaar werd er goud uitgevoerd ter waarde van *f* 784.726. Den 7den September 1882 is eene verordening vastgesteld omtrent de ontginning van delfstoffen. Zij is opgenomen in het Gouvernementsblad n°. 19, en met 1 Jan. 1883 in werking getreden. De ambtenaren, die verschillende in de verordening bedoelde werkzaamheden hebben te vervullen, zijn aangewezen bij beschikkingen, opgenomen in het Gouvernementsblad van 1882 n°. 20 en van 1883 n°. 3, terwijl de lijst van geneesmiddelen en verbandstukken, die op de ontginningsplaatsen aanwezig moeten zijn, is vastgesteld bij eene resolutie van 8 Januari 1883 (Gouvernementsblad n° 2).

Naar men hoopt, zal de suikercultuur aldaar nieuwe krachten ontleenen aan de centrale suikerfabriek, welke er onlangs door de Nederlandsche Handelmaatschappij is opgericht. Het welslagen van de doorgraving der landengte van Panama zal aan den bloei van Curaçao in hooge mate bevorderlijk kunnen zijn.

---

[1]) Met name op Klein-Curaçao en Aruba.

§ 1. Samenstelling van de algemeene regeering.

a. *De Gouverneur.*

De landvoogd in Suriname, die den titel van *Gouverneur* voert, is evenals zijn ambtgenoot in Nederlandsch-Indië 's Konings vertegenwoordiger in de kolonie, en aan dezen verantwoordelijk, terwijl hij hetzelfde voorrecht geniet, van wegens misdrijven voor den Hoogen Raad der Nederlanden terecht te staan [1]).

Hetgeen wij boven aanteekenden, dat de Gouverneur-Generaal een groot gedeelte der koninklijke rechten uitoefent, is ook op hem toepasselijk. Opperbevelhebber van de in de kolonie aanwezige krijgsmacht, beschikt hij over hare strijdkrachten in oorlog en vrede. Evenals de Gouverneur-Generaal in Nederlandsch-Indië bezit hij het recht van benoeming, bevordering en ontslag van officieren en burgerlijke ambtenaren, en van de regeling hunner bezoldiging — voor zooverre het een en ander niet door den Koning of bij algemeene verordening [2]) geschied is — van gratie, en zelfs in dringende gevallen van amnestie, abolitie en generaal pardon; anders heeft hij voor het laatste 's Konings uitdrukkelijke machtiging noodig. Bovendien heeft hij de bevoegdheid, om in gevallen van oorlog of opstand de kolonie geheel of ten deele in staat van beleg te verklaren, en is hij verplicht, alle maatregelen te nemen tot bescherming van de eer van den Staat en van de kolonie tegen aanranding van buiten. Verder is hij bevoegd, indien daarvoor dringende redenen bestaan, voorloopige overeenkomsten met

---

[1]) Art. 159 Grw. De wet van 22 April 1855 (Stbl. nº. 33), regelende de verantwoordelijkheid van de ministers, is, wat de straffen betreft, ook op hem toepasselijk.

[2]) Onder den naam van *algemeene verordeningen* worden begrepen: de verdragen met vreemde mogendheden door den Staat aangegaan, voor zoover zij in de kolonie van toepassing zijn; de wetten, welke volgens de bepalingen van de Grondwet voor de kolonie gemaakt of voor haar verbindende zijn; de besluiten des Konings, genomen in den vorm bij de Grondwet voorgeschreven voor algemeene maatregelen van inwendig bestuur; de koloniale verordeningen vastgesteld door den Gouverneur, met goedkeuring van de Kolon. Staten, en eindelijk de beslui-

vreemde machten aan te gaan onder voorbehoud van 's Konings goedkeuring [1]).

Voor het overige bezit hij wel het uitvoerend gezag, maar deelt hij de wetgevende macht met eene koloniale vertegenwoordiging [2]).

Tengevolge van het uitvoerend gezag, waarmede de Gouverneur bekleed is, draagt hij zorg voor de afkondiging en de uitvoering van de wetten en Koninklijke besluiten, alsmede van de koloniale verordeningen, en heeft hij, evenals de Gouverneur-Generaal van Nederl. Indië, de bevoegdheid, de afkondiging of ten uitvoerlegging van de beide eerstgenoemde te schorsen wegens gewichtige redenen, waarvan hij mededeeling doet aan den Koning, en waarvan deze, zoo het eene wet geldt, kennis moet geven aan de Staten-Generaal. Tot de afkondiging der koloniale verordeningen gaat hij in den regel niet over, dan wanneer hij het bericht ontvangen heeft, dat bij den Koning geen voornemen tot vernietiging bestaat, of wanneer na de opzending zes maanden verloopen zijn, zonder dat hij het bericht ontvangen heeft, dat de vernietiging heeft plaats gehad, of bij den Koning in overweging is, tenzij in spoed vereischende gevallen. De afkondiging zelve, zoo van de bovengenoemde wetten, besluiten en verordeningen, als van de besluiten van den Gouverneur, geschiedt door plaatsing in het *Gouvernementsblad* [3]).

Hij benoemt een gedeelte van de leden der Koloniale Staten en heeft tevens het recht hunne vergadering buitengewoon op te roepen, te sluiten, te schorsen, ja zelfs te ontbinden, terwijl hij bovendien de bevoegdheid heeft, door zijn *veto* de vaststelling van de door hen goedgekeurde verordeningen te beletten [4]).

---

ten, houdende algemeene maatregelen door den Gouverneur, den Raad van Bestuur gehoord, binnen de grenzen zijner bevoegdheid uitgevaardigd. Zie art. 3, reg.-regl.

[1]) Art. 29 en volg., reg.-regl. [2]) Art. 92 en volg., ibid.

[3]) Indien in de wet, Koninklijke besluiten of koloniale verordeningen, geen termijn voor de in werking-treding is uitgedrukt, wordt daarvoor gehouden de 30ste dag na dien der uitgifte van het *Gouvernementsblad*, waarin zij geplaatst zijn. Zie art. 53, reg.-regl.

[4]) Zie artt. 90, 91 en 96, ibid.

b. De Raad van Bestuur.

Den Gouverneur staat een adviseerend collegie, dat den naam van *Raad van Bestuur* draagt, ter zijde. Het bestaat, behalve uit den Gouverneur, die er Voorzitter van is, uit den Procureur-Generaal van de kolonie, die de functiën van vice-president vervult, en verder uit drie leden, die door den Koning worden benoemd. Behalve de gewone leden, kan de Koning buitengewone aanstellen, die als plaatsvervangers fungeeren. Bovendien kan de Gouverneur de officieren der zee- en landmacht en ambtenaren, die geene leden van den Raad zijn, gelasten de vergaderingen van den Raad bij te wonen tot het geven van inlichtingen. De gouvernements-secretaris voert in de zittingen van den Raad de pen. Het reglement van orde, door den Raad zelven ontworpen en door den Gouverneur vastgesteld, behoeft 's Konings bekrachtiging [1]).

De Gouverneur is verplicht het advies van den Raad in te winnen 1°. over alle verordeningen, die hij aan de goedkeuring der koloniale vertegenwoordiging moest onderwerpen, of die de Koloniale Staten den Gouverneur ter vaststelling hebben aangeboden; 2°. over alle besluiten tot uitvoering van algemeene verordeningen, die hij zich voorstelt te nemen; 3°. over alle aangelegenheden, waarvoor het reglement het hooren van den Raad gebiedt, bijv. ingeval van ontbinding der Koloniale Staten, of waaromtrent dit is voorgeschreven of den Gouverneur van 's Koningswege is bevolen, en eindelijk 4°. wanneer hij het in het belang zijner eigene verantwoordelijkheid wenschelijk acht [2]).

Behalve zijne eigene roeping als adviseerend lichaam, kan de Raad van bestuur rechtsmacht in geschillen van bestuur erlangen volgens regelen, bij koloniale verordening te stellen. Hij verricht voorts alle andere werkzaamheden, hem bij het regeerings-reglement of bij andere algemeene verordeningen opgedragen [3]).

c. De Koloniale Staten.

De leden der Koloniale Staten worden gedeeltelijk rechtstreeks door stembevoegde kiezers gekozen, gedeeltelijk door den Gouver-

---

[1]) Artt. 58, 62, reg.-regl.

[2]) Art. 63 en volg., ibid.

[3]) Art. 66 en 67, ibid.

neur jaarlijks vóor den 1sten Mei benoemd. De laatstgenoemden moeten vier in getal zijn, het cijfer der overige leden, dat in geen geval minder dan negen mag zijn, hangt af van het getal kiezers. Immers op 200 kiezers moet een lid der Staten gekozen worden [1]).

Dat voor de kolonie niet het volledige stelsel van vrije verkiezing kon worden toegepast, ligt in den aard der zaak. Te recht merkte dan ook de Mem. van Toel. op: »na den verschen schok, dien de West-Indische maatschappij door de opheffing der slavernij onderging, mag de overgang van geheele onmondigheid tot zelfbestuur niet te plotseling wezen."

Om het kiesrecht uit te oefenen behoeft men geen Nederlander te zijn; ingezetenschap is voldoende [2]). Verder worden daarvoor gevorderd de volle ouderdom van vijf en twintig jaren, het volle genot der burgerlijke rechten, en het betalen eener som in de directe belastingen, waarvan het bedrag bij het door de Koloniale Staten zelve vast te stellen kiesreglement wordt bepaald, maar niet minder dan *f* 20 en niet hooger dan *f* 100 mag zijn [3]). Zij, op wie art. 23 van de wet van 1862 (Stbl. No. 164) betrekkelijk de opheffing der slavernij, van toepassing is, nl. de vrijgemaakte slaven, zoolang zij nog onder het staatstoezicht verkeeren of zij, die bij rechterlijk vonnis van hun kiesrecht zijn ontzet, of gerechtelijk afstand hebben gedaan van hunne goederen, of hunne schuldeischers niet ten volle voldaan hebben, missen het kiesrecht [4]).

Om tot lid der Koloniale Staten te worden verkozen, moet men

---

[1]) Art. 68., reg.-regl.

[2]) Als ingezetenen worden aangemerkt 1o. Nederlanders in den zin der wet, bedoeld bij art. 7 der Grondwet, wanneer zij sinds 1 Januari van het jaar, waarin de kiezerslijst wordt vastgesteld, in de kolonie gevestigd; 2o. vreemdelingen, wanneer zij sedert denzelfden tijd in de kolonie gevestigd zijn.

[3]) Het kiesreglement is vastgesteld bij koloniale verordening van 15 Febr. 1868. De door de kiezers te betalen som wordt op minstens *f* 40 bepaald.

[4]) Art. 70, reg.-regl.

aan dezelfde vereischten voldoen als voor het kiesrecht, met uitzondering van den census. Verder mogen niet verkozen worden de Gouverneur, noch de gouvernements-secretaris der kolonie, noch krijgslieden in werkelijken dienst, noch geestelijken en bedienaren van den godsdienst, terwijl ook bloedverwantschap tot en met den tweeden graad of zwagerschap tusschen de leden onderling niet mag bestaan. Eindelijk worden zij, die onbekwaam zijn om als kiezers op te treden, uitgesloten [1].

De leden, behalve de door den Gouverneur benoemden, worden voor den tijd van zes jaren gekozen; om de twee jaren treedt een derde af. Het beginsel van herkiesbaarheid is ook hier gehuldigd. Zij genieten geene schadeloosstelling; vergoeding van reis- en verblijfkosten kan bij koloniale verordening worden toegekend. Het lidmaatschap vervalt door vestiging buiten de kolonie, door het verlies der vereischten, of tengevolge van onbekwaamheid om als kiezer op te treden, en eindelijk door het aannemen eener met het lidmaatschap onvereenigbare betrekking [2].

Evenals bij elke andere vertegenwoordiging die wij in den loop van dezen arbeid hebben nagegaan, is het beginsel van openbaarheid der vergaderingen gehuldigd, ofschoon ook geheime zittingen plaats kunnen hebben, wanneer de voorzitter het noodig oordeelt, of vier leden het verlangen [3]. De opening der gewone vergadering, welke in de hoofdplaats Paramaribo plaats heeft, geschiedt op den tweeden Dinsdag in de maand Mei [4]. De Gouverneur kan de leden ook buitengewoon oproepen [5].

De voorzitter en de onder-voorzitter worden voor elke vergadering door den Gouverneur uit de leden benoemd. Bij de invoering toch van een parlementair stelsel komt het zeer op de leiding der vergaderingen aan. Het was dus voorzichtig de keus van den voorzitter aan den Gouverneur over te laten [6]. Alleen de griffier wordt door de Staten zelven, doch buiten hun midden benoemd [7].

De Gouverneur kan in persoon de vergaderingen bijwonen, of

---

[1]) Artt. 70, 71, 72, reg.-regl. [2]) Artt. 74 en 77, ibid. [3]) Art. 84, ibid. [4]) Art. 79, ibid. [5]) Art. 90, ibid. [6]) Mem. van Toel. [7]) Artt. 80, 81, ibid.

het opdragen aan eenen gemachtigde, waarvoor hij in den regel een lid van den Raad van Bestuur of het hoofd van het departement, waarop de zaak in behandeling betrekking heeft, aanwijst. Hij of zijn plaatsvervanger hebben geen beslissende, doch slechts een adviseerende stem [1]). Bij de discussiën over de aangeboden koloniale verordeningen lichten zij deze toe, lossen de geopperde bezwaren op, of bestrijden de voorgestelde amendementen. Ook kunnen de Staten den Gouverneur uitnoodigen hun inlichtingen te geven wegens zaken, de kolonie betreffende, en de Gouverneur is verplicht daaraan, schriftelijk of mondeling, hetzij in persoon of bij gemachtigde, te voldoen, wanneer hij meent, dat het zonder schade voor de hem toevertrouwde belangen kan geschieden [2]).

De Koloniale Staten maken het vertegenwoordigend lichaam van de kolonie uit [3]). Zij hebben dus dezelfde rechten als elke andere vertegenwoordiging. Het onderzoek der geloofsbrieven en de vaststelling van het reglement van orde geschiedt door hen [4]). Ook worden de gewone beginselen gehuldigd, dat de leden naar eed en geweten, zonder ruggespraak met hen die benoemen, mondeling (met uitzondering bij het doen van keuzen, hetgeen met besloten briefjes plaats vindt) en bij hoofdelijke oproeping stemmen; dat niet beraadslaagd en geen besluit opgemaakt kan worden, zoo niet meer dan de helft der leden tegenwoordig is, en eindelijk, dat de leden niet vervolgbaar zijn wegens hunne adviezen [5]). Verder onderzoeken de Staten de ontwerpen der koloniale verordeningen, die door den Gouverneur worden aangeboden, keuren ze goed, wijzigen, of verwerpen ze. Voor de aanbieding daarvan aan de Staten en voor de terugzending, voor de kennisgeving aan den Gouverneur, dat zij de door hem aangeboden verordening hebben goedgekeurd of verworpen, en die van den Gouverneur, dat hij de goedgekeurde verordeningen heeft vastgesteld, of dat hij van zijn recht van veto heeft gebruik gemaakt, zijn formulieren voorgeschreven op het voetspoor der Grondwet [6]).

De door den Gouverneur alzoo vastgestelde verordeningen moeten door hem onverwijld aan den Koning worden gezonden, die

---

[1]) Art. 89, reg.regl. [2]) Artt. 105, 106, ibid. [3]) Art. 92, ibid.
[4]) Artt. 82 en 83, ibid. [5]) Artt. 85—88, ibid. [6]) Art. 93 en volg., ibid.

het recht heeft ze te vernietigen, indien zij in strijd zijn met de wet, met een koninklijk besluit, of met het algemeen belang. Hiervoor wordt evenals voor elk provinciaal of gemeentelijk besluit het hooren van den Raad van State gevorderd, terwijl het besluit zelf, dat de vernietiging inhoudt, met redenen omkleed moet zijn [1].

Na de ontvangst van het bericht, dat bij den Koning geen voornemen bestaat tot vernietiging, of na zes maanden na de afzending der verordening, zonder dat er bericht is dat de vernietiging heeft plaats gehad, of bij den Koning in overweging is, kondigt de Gouverneur haar af. Hij kan haar echter, indien naar zijn oordeel en dat van de meerderheid van den Raad van Bestuur spoed vereischt wordt, vroeger afkondigen en uitvoeren [2].

Aan de Koloniale Staten is ook het recht van amendement en initiatief verleend, terwijl zij bovendien de bevoegdheid hebben, de belangen der kolonie rechtstreeks bij den Koning, bij de Staten-Generaal en bij den Gouverneur te behartigen [3].

Van niet minder gewicht is hunne werkzaamheid met betrekking tot de vaststelling van de begrooting voor de koloniale huishouding. Het is in het bijzonder hierdoor, dat de kolonie zich van hare kracht bewust worden en hare ontwikkeling bevorderen kan.

Op deze begrooting worden twee posten niet gebracht, nl. de jaarwedde van den Gouverneur, alsmede zijne verblijfkosten, en de kosten van 's Rijks zee- en landmacht tot bescherming van de kolonie. Deze posten komen ten laste van de schatkist van het moederland [4]. Wat betreft de jaarwedde van den Gouverneur, merken wij op, dat de inrichting van het bestuur, zoó geheel verschillend van die van Nederlandsch-Indië, het noodzakelijk maakt, dat daarin op eene andere wijze voorzien worde. Immers is de Gouverneur de vertegenwoordiger des Konings, en het zou zijne waardigheid te kort doen, indien hij in dit opzicht afhankelijk ware van de Staten. Met betrekking tot de kosten van defensie,

---

[1]) Art. 49, reg.-regl. [2]) Art. 50, ibid.

[3]) Artt. 98, 101 en 105, ibid.

[4]) Art. 107, ibid. Deze beide posten komen voor op Hoofdst. X (*koloniën*) der Staatsbegrooting.

zegt de Mem. van Toel.: »afhankelijk van het moederland en volkenrechtelijk daarmede éen, leeft de kolonie in vrede of voert zij oorlog met hem, met wien Nederland in vrede of oorlog verkeert. De eer der Nederlandsche vlag moet dáar, evenzeer als in het Rijk in Europa, door de krijgsmacht van den Staat worden gehandhaafd, en het gedeelte dier krijgsmacht dat zich in de kolonie bevindt, ligt dáar op gelijke wijze in bezetting als andere gedeelten garnizoen houden in Nederland."

Al de overige huishoudelijke uitgaven ten behoeve van den openbaren dienst in de kolonie worden zooveel mogelijk uit de koloniale middelen bestreden. De begrooting wordt door den Gouverneur, na den Raad van Bestuur gehoord te hebben, aan de Staten bij de opening hunner vergadering aangeboden. Door deze goedgekeurd, wordt zij door den Gouverneur voorloopig vastgesteld en afgekondigd, en inmiddels, evenals voor elke verordening is voorgeschreven, terstond met de noodige toelichtingen aan den Koning opgezonden [1]). Slechts in drie gevallen is voor de bekrachtiging van de begrooting de medewerking der wetgevende macht in het moederland een vereischte, nl. wanneer tot aanvulling van de koloniale middelen eene bijdrage uit 's Rijks schatkist wordt gevorderd, wanneer de Koning de begrooting, zoo als zij door de Koloniale Staten is vastgesteld, niet goedkeurt, en eindelijk, indien zij niet vóor den 15en Juli van het jaar, waarin zij wordt aangeboden, is vastgesteld [2]).

Het eerste geval heeft geene nadere toelichting noodig; het spreekt van zelven, dat het opperbestuur des Konings niet zoo verre gaat, dat hij naar willekeur over 's lands gelden kan beschikken. De beide andere gevallen hangen nauw samen met het beginsel van zelfbestuur, dat voor de kolonie is gehuldigd. De Koning toch heeft niet de bevoegdheid, om eigenmachtig eene door een wettig staatslichaam vastgestelde begrooting af te keuren; daartoe is noodig de medewerking van een alles overheerschend gezag, en dat wordt in de wetgevende macht van het Rijk gevonden. Evenzoo moet dezelfde macht in eene niet tijdig genoeg

---

1) Art. 101—191, reg.-regl.
2) Art. 112, ibid.

vastgestelde begrooting der kolonie voorzien, daar ook hier 's Konings opperbestuur te kort zou schieten.

Om de uitgaven voor de huishouding der kolonie te kunnen bestrijden, hebben de Staten de bevoegdheid, zoodanige middelen aan te wijzen, als aan dit doel kunnen beantwoorden. In het algemeen geldt ook hier het beginsel, dat geene belastingen geheven kunnen worden, dan krachtens eene wet of koloniale verordening. Ook door de wet, zeggen wij; het kan gebeuren dat de Koloniale Staten weigerachtig zijn eene hoog noodige belasting in te voeren. De Nederlandsche Staat heeft, zoolang hij de kolonie met zijne geldmiddelen bijstaat, ook de bevoegdheid tegenover hunnen onwil zijne macht te stellen [1]). Verder mogen deze belastingen niet strekken, om den vrijen handel met Nederland of zijne koloniën en andere overzeesche bezittingen te belemmeren, of om den handel, de nijverheid of den landbouw der kolonie te bevoorrechten boven den handel, de nijverheid of den landbouw van Nederland of de Nederlandsche koloniën en bezittingen. Vordert de huishouding van de kolonie, dat er eene geldleening worde gesloten, dan wordt voor het daartoe strekkend besluit der Staten de bekrachtiging bij de wet gevorderd. Ook ten opzichte van de uitgifte in eigendom of pacht van landsgronden kan de landvoogd of de West-Indische regeering niet eigendunkelijk te werk gaan; de wet of eene koloniale verordening regelt de uitgifte [2]).

De gewone middelen, die de kosten van de koloniale huishouding moeten bestrijden, zijn: hoofdgelden, personeel, patentrecht, erfpachten, ankergelden, landtaxen, inkomende- en uitgaande rechten, zegelrechten, successierechten, enz.

De verantwoording van het beheer der geldmiddelen wordt door den Gouverneur aan de Staten gedaan; alleen voor het geval, dat de begrooting door de wetgevende macht is vastgesteld, moet aan dezelfde macht de verantwoording op last des Konings gedaan worden. Naar gelijke onderscheiding wordt ook het slot der rekening òf door de Koloniale Staten, òf door de Staten-Generaal vastgesteld [3]). Voor het overige wordt de wijze van beheer en

---

[1]) Art. 148, reg.-regl. Zie Wet van 19 Juni 1871 (Stbl. no. 71).
[2]) Art. 150 en volg., reg.-regl. [3]) Art. 114, ibid.

verantwoording evenals voor de Oost-Indische bezittingen, door de wet geregeld [1]). Eindelijk teekenen wij hier aan, dat het beheer der koloniale middelen, onder het oppertoezicht van den Gouverneur, aan eenen hoofd-ambtenaar is opgedragen, die den titel van administrateur voert, en door den Koning wordt benoemd, van wien hij zijne instructie ontvangt, terwijl ook zijne jaarwedde door den Koning wordt vastgesteld [2]).

Aan het voorschrift van het 3de lid van art. 59 der Grondwet, ten opzichte van het muntstelsel, heeft de wet van 14 Dec. 1853 (Stbl. n°. 126) voldaan.

§ 2. De gewestelijke en plaatselijke besturen.

Met betrekking tot de verdeeling der kolonie in districten en gemeenten, alsmede tot de samenstelling, inrichting en bevoegdheid hunner besturen, verwijst het regeerings-reglement naar eene verordening door de Koloniale Staten vast te stellen [3]).

Intusschen is reeds bij Koninklijk besluit van 21 December 1862 (Gouvern.blad v. Suriname 1863 n°. 3), dus vóór de wet, houdende het reglement op het beleid der regeering van Suriname, eene nieuwe indeeling van het bewoonde gedeelte der kolonie tot stand gekomen. De vroegere zeven divisiën en twee districten zijn vervangen door vijftien districten, behalve de stad Paramaribo, die nu op zich zelve een district uitmaakt [4]).

Aan het hoofd van een of meer der voormelde districten staat een districts-commissaris. Deze ambtenaren worden in drie klassen verdeeld. Voorloopig is hun getal op negen bepaald, en wel twee van de 1e, drie van de 2e, en vier van de 3e klasse. Aan elk hunner is een secretaris toegevoegd; slechts in één district worden die functiën aan eenen klerk opgedragen.

In verband met deze nieuwe indeeling zijn o. a. ter gelegenheid van de opheffing der slavernij ook een reglement op het be-

---

1) Art. 153, reg.-regl. 2) Art. 146, ibid. 3) Art. 115, ibid.

4) Die districten zijn: Boven-Cottica; Perica; Boven-Commewijne; Commetewane; Matappica; Beneden-Cottica; Beneden-Commewijne; Boven-Suriname; Boven-Para; Beneden-Suriname; Beneden-Para; Boven-Saramacca; Beneden-Saramaca; Coronie; Nickerie.

heer der districten en eene instructie voor de districts-commissarissen afgekondigd bij publicatiën van 23 en 27 April, 7 Mei en 10 Juni 1863 (Gouvern.blad nos. 10, 11, 13 en 15 [1]).

§ 3. Rechtswezen.

Met uitzondering van het hof van justitie, dat in de kolonie Suriname voor burgerlijke zaken het hoogst rechterlijke collegie is, worden de inrichting en samenstelling der rechterlijke macht aan eene regeling door de Koloniale Staten overgelaten [2]). Het regeerings-reglement behandelt alleen de samenstelling van het hof. De voorzitter en de leden, alsmede de procureur-generaal en de griffier worden, de beide eerstgenoemden voor hun leven, de beide laatsten tot wederopzeggens, door den Koning benoemd [3]). Behalve zijne rechterlijke ambts-werkzaamheden is de procureur-generaal de vice-voorzitter van den Raad van bestuur, en kan hij zelfs den gouverneur vervangen bij gebrek van den persoon, door den Koning daartoe aangewezen [4]). Voor het overige geldt voor de leden der rechterlijke macht de regel, dat zij niet van hunnen post ontzet kunnen worden dan bij gebleken ongeschiktheid ten gevolge van meer dan zestigjarigen leeftijd of aanhoudende ziels- of lichaamsziekte, wanneer zij onder curateele zijn gesteld, en bij wangedrag, onzedelijkheid of grove achteloosheid. In zulke gevallen heeft de

---

[1]) Zie over deze bijzonderheden het *Regeerings-verslag over het beheer en den staat der kolonie Suriname* over 1863.

[2]) Zie art. 136 reg.-regl. Behalve het hof bestaan er drie kantongerechten, nl. te Paramaribo, te Nickerie en te Coronie; er zijn twee ommegaande rechters gevestigd, nl. te Paramaribo, en op de plantage Marienburg.

De ommegaande rechters mogen slechts in strafzaken binnen de grenzen hunner bevoegdheid recht spreken. De verordening van 20 Dec. 1878 (Gouvern.bl. 1879 n°. 12) bevat eene wijziging der rechterlijke inrichting voor de kantongerechten en eene regeling der berechting van strafzaken door de kanton- en ommegaande rechters.

[3]) Zie Kon. besl. van 1 Mei 1869 (Stbl. n°. 73), houdende regeling der vereischten tot benoembaarheid voor rechterlijke ambtenaren in Suriname.

[4]) Art. 58 in verband met art. 26 reg.-regl.

Gouverneur de bevoegdheid, na den Raad van Bestuur te hebben gehoord, het ontslag aan den Koning voor te dragen, na alvorens den betrokken persoon in de gelegenheid gesteld te hebben, zich te verantwoorden. Bovendien kunnen de voorzitter en de leden door den Hoogen Raad der Nederlanden, in raadkamer vergaderd, uit hun ambt ontzet worden, in geval zij tot eene gevangenisstraf veroordeeld, in staat van kennelijk onvermogen verklaard, of wegens schulden gegijzeld zijn [1]).

Wat de rechtsbevoegdheid betreft, zij werd voor de eerste maal bij Kon. besluit, doch verder door koloniale verordeningen geregeld [2]). Volgens het regeerings-reglement houdt het hof ook »toezicht op de geregelde afdoening van alle rechtsgedingen en de behoorlijke vervolging der misdrijven." Verder bepaalt art. 128 van hetzelfde reglement, dat de rechtsmacht van den Hoogen Raad der Nederlanden in koloniale zaken geregeld moet worden door de wet. Hieraan heeft de wet van 4 April 1869 (Stbl. n°. 36) voldaan; daarbij worden vonnissen van het hof onderworpen aan een hooger beroep bij den Hoogen Raad der Nederlanden [3]).

Voorheen werd het oud-Hollandsche, en subsidiair het Romeinsche recht toegepast. Met den 1sten Mei 1869 is bij Koninklijk besluit eene nieuwe wetgeving ingevoerd. Het regeerings-reglement schrijft voor, dat het burgerlijk wetboek, het wetboek van koophandel, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht en de strafvordering, alsmede een tal van andere wetten, zooveel mogelijk in overeenstemming met de Nederlandsche wetgeving moeten zijn, die door de Koloniale Staten behandeld, en dus door de koloniale verordeningen geregeld moeten worden [4]).

§ 4. Ingezetenen.

Met betrekking tot de rechten der ingezetenen is geen noemenswaardig verschil op te merken met die, welke in het moederland worden uitgeoefend. Allen, die zich op het grondgebied der kolo-

---

[1]) Artt. 134, 135 en 136, reg.-regl.

[2]) Zie Kon. besl. van 4 Sept. 1868. Artt. 138 en 168, reg.-regl.

[3]) Zie ook Kon. besl. van 11 Januari 1840, (Stbl. n°. 1).

[4]) Artt. 117 en 168, reg.-regl.

nie bevinden, zijn vrij, terwijl ook geene uitlevering van personen plaats vinden kan, dan krachtens verdragen, gesloten overeenkomstig artt. 3 en 57 der Grondwet.

De drukpers is vrij, behoudens de verantwoordelijkheid der schrijvers, uitgevers en verspreiders, en de waarborgen in het belang der openbare orde en zedelijkheid, welke bij koloniale verordeningen geregeld zullen worden [1]). Het recht van petitie is gehandhaafd [2]), evenals dat van vereeniging en vergadering, welk laatste in het belang van de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid door de koloniale wetgeving aan eene regeling onderworpen kan worden [3]). De vrijheid van geloofsbelijdenis is evenzeer aan de ingezetenen verzekerd, en de leden der onderscheidene godsdienstige meeningen hebben gelijke aanspraken op het bekleeden van waardigheden, bedieningen en ambten. Terwijl het regeerings-reglement voorschrijft, dat de verspreiding van verlichting en beschaving, alsmede de aanmoediging van kunsten en wetenschappen door de regeering aanhoudend behartigd zullen worden, en aan de overheid opdraagt, om door het lager onderwijs, zooveel de middelen gedoogen, de verkrijging der allereerste kundigheden ook onder het bereik der onvermogenden te brengen door de oprichting van openbare, of ondersteuning van bijzondere scholen, laat het de regeling van het onderwijs op deze grondslagen over aan de Koloniale Staten [4]). Eindelijk zijn benoembaar tot openbare bedieningen, die door den Koning worden begeven, niet alleen Nederlanders, in den zin van art. 7 der Grondwet, maar ook zij, die in eene der West-Indische koloniën geboren zijn uit ouders, die aldaar gevestigd waren. Volgens de wet van 8 Augustus 1862 (Stbl.

---

[1]) Zie art. 8 reg.-regl. »Bepalingen, waardoor de toelating in de kolonie van in Nederland gedrukte stukken belemmerd wordt, behoeven bekrachtiging door de wet."

[2]) Zelfs is aan de uitoefening van dàt recht grootere uitbreiding gegeven dan in Nederland. Immers zij, die niet kunnen schrijven, hebben de bevoegdheid, hunne verzoekschriften in te dienen door zoodanige ambtenaren, als door koloniale verordeningen daartoe bevoegd zijn verklaard. Art. 9, reg.-regl.

[3]) Artt. 4, 8, 9, en 10, ibid. [4]) Artt. 141, 142, 144, 147—160, ibid.

no. 164) worden de vrijgemaakte slaven beschouwd als ingezetenen der kolonie, en treden zij, wanneer zij ontslagen zijn van het staatstoezicht, waaraan zij volgens artt. 18 en 19 dier wet onderworpen zijn, in het volle genot van het burgerrecht [1]). Zijn zij, indien zij uit ouders geboren zijn, die in de kolonie gevestigd waren, benoembaar volgens art. 7 van het regeerings-reglement? Wij zouden niet weten op welken grond zij geweerd kunnen worden. Het reglement toch spreekt algemeen. Voor het overige kan de benoembaarheid tot andere betrekkingen, dan die door den Koning worden begeven, door eene koloniale verordening geregeld worden.

II. Curaçao en onderhoorigheden.

Het grondgebied dezer kolonie omvat de eilanden: *Curaçao*, *Bonaire*, *Aruba*, *St. Martin*, (voor zooveel dit aan Nederland behoort), *St. Eustatius* en *Saba* met hunne onderhoorigheden [2]).

Bij dezelfde dagteekening als het reglement op het beleid der regeering voor de kolonie Suriname, is een dergelijk reglement voor Curaçao tot stand gekomen, en in het Staatsblad opgenomen onder n°. 56. Daar het in vele opzichten op dezelfde leest is geschoeid, kunnen wij kort zijn, en zullen wij ons tot enkele hoofdpunten bepalen.

Aan het hoofd van de kolonie in de bovengenoemde eilanden, staat een Gouverneur, wiens werkkring en bevoegdheid in de meeste opzichten met die van zijnen ambtgenoot in Suriname gelijk staat. Evenzoo moet hij de door de koloniale vertegenwoordiging aangenomene, maar door hem niet goedgekeurde wijzigingen, of de door dezelfde vertegenwoordiging krachtens haar recht van initiatief vastgestelde verordeningen, waarmede hij niet instemt, ter kennis brengen van het opperbestuur in Nederland [3]). Bovendien heeft hij niet het recht haar te ontbinden.

---

[1]) Dit heeft sedert 1 Juli 1873 plaats gehad.

[2]) De bevolking dezer eilanden bedroeg bij het einde van 1881, 43.455 zielen, waarvan 24.506 op Curaçao. In Nederland waren 237 ingezetenen geboren. Het aantal Roomsch-Katholieken bedroeg 34.303, dat der Hervormden 7498, de Israëlieten 903, de Methodisten (op St. Eustatius) 751.

[3]) Artt. 88, 2de lid, 92 en 94, 2de lid, reg.-regl.

Als adviseerend lichaam staat den Gouverneur een Raad van Bestuur ter zijde, waarvan hij voorzitter is, en die uit den procureur-generaal van het te Curaçao gevestigd hof van justitie als onder-voorzitter, en drie door den Koning te benoemen leden bestaat. Zijne werkzaamheid is dezelfde als die van den Raad van Suriname, en de gouverneur van Curaçao is verplicht, hem in dezelfde gevallen te hooren als ginds.

Ook hier is het beginsel van vertegenwoordiging gehuldigd. Zij voert hier echter den naam van *Kolonialen Raad*, en bestaat uit de leden van den Raad van Bestuur als vaste, en verder uit acht door den Koning te benoemen leden, die voor den tijd van vier jaren zitting hebben; jaarlijks treedt een vierde af. Voor elke vacature wordt door den Kolonialen Raad zelven eene voordracht van twee personen opgemaakt, waaruit de Koning eene keuze doet [1]). De koloniale vertegenwoordiging wijkt in zoo ver van die van Suriname af, dat zij geenen afzonderlijken voorzitter of onder-voorzitter heeft; de Gouverneur is voorzitter en de procureur-generaal onder-voorzitter, terwijl de gouvernements-secretaris de pen voert [2]). De vergadering van den Kolonialen Raad wordt jaarlijks op den tweeden Dinsdag in Mei te Willemstad op Curaçao geopend [3]). Voor het overige wordt de wetgevende macht gezamenlijk door hem en den Gouverneur uitgeoefend, en heeft hij het recht van amendement en initiatief, terwijl de vergaderingen openbaar zijn. Tengevolge van de wijze van benoeming der leden kan de Raad niet worden ontbonden; alleen heeft de gouverneur de bevoegdheid hem te schorsen en te verdagen.

Ook in deze kolonie geldt hetzelfde beginsel als in Suriname, dat zij nl. in de kosten van hare huishouding moet voorzien, met uitzondering echter van de bezoldiging van den Gouverneur en de kosten van de zee- en landmacht, die op de Rijksbegrooting worden gebracht. Zooals wij reeds zagen (blz. 467) schijnt voor deze kolonie het tijdstip te zijn aangebroken, waarop zij den geldelijken steun van het moederland kan ontberen. De koloniale begrooting

---

[1]) Artt. 67, 72 en 73, reg.-regl. [2]) Artt. 78 en 79, ibid. [3]) Art. 77, ibid.

moet in dezelfde gevallen aan het oordeel der wetgevende macht in Nederland worden onderworpen, als voor die van Suriname is bepaald [1]).

Wat het bestuur der overige eilanden betreft, zij worden beheerd door gezaghebbers, die aan de bevelen van den Gouverneur onderworpen zijn, doch door den Koning, die ook hunne jaarwedden en instructie vaststelt, worden benoemd [2]).

In de uitoefening van het dagelijksch bestuur worden deze ambtenaren bijgestaan door twee landraden, die door stembevoegde kiezers worden gekozen, en voor den tijd van vier jaren zitting hebben; om de twee jaren treedt één van hen af, maar hij is dadelijk herkiesbaar. Tevens maken zij met den gezaghebber den *Raad van politie* uit, eene soort van plaatselijke vertegenwoordiging, die de belangen van het eiland, waartoe hij behoort, behartigt; het toezicht uitoefent over alle wegen, straten, wateren, bruggen, dijken, waterleidingen, en wat dies meer zij; het oppertoezicht heeft over onderwijs en armbestuur, en plaatselijke keuren vaststelt, die echter de bekrachtiging behoeven van den gouverneur. De bevoegdheid van den Raad van politie gaat echter niet zoo ver, dat hij straffen kan bedreigen tegen de overtreding der keuren. Het is de Koloniale Raad, aan wien dat opgedragen wordt [3]).

Evenals het regeerings-reglement voor Suriname, bespreekt dat voor Curaçao alleen meer in het bijzonder de inrichting en samenstelling van het hoogste rechtscollegie [4]), terwijl het die der overige rechtscollegiën alsmede de rechtsbevoegdheid, zoo van deze als van gene, aan de koloniale vertegenwoordiging ter regeling overlaat [5]). Het meergenoemde hoogste gerechtshof voor de kolonie Curaçao voert eveneens den naam van het hof van justitie, waarvan de voorzitter, de procureur-generaal en de gegradueerde

---

[1]) Art. 92 en volg., reg.-regl.

[2]) Art 107 en volg., reg.-regl. Het eiland Curaçao, de zetel van het gouvernement, heeft geen gezaghebber.

[3]) Art. 129, 2de lid., reg.-regl. Het is de Koloniale Raad, die de plaatselijke keuren vaststelt voor Curaçao; zie art. 135, reg.-regl.

[4]) Het Kon. besl. van 1 Mei 1869 (Stbl. no. 74) regelt de vereischten tot benoembaarheid voor de rechterlijke ambtenaren op Curaçao.

[5]) Behalve het hof is er een raad van justitie op St. Martin, en zijn er zes kantongerechten, nl. op Curaçao, Bonaire, Aruba, St. Martin, St. Eustatius en Saba.

leden, alsmede de griffier, door den Koning worden benoemd, waaruit blijkt, dat zoo er niet-gegradueerde leden aangesteld moeten worden, deze door den Gouverneur moeten worden benoemd. Voor het overige zijn de bepalingen voor dit hof ongeveer dezelfde als voor dat van Suriname.

Met betrekking tot de ingezetenen merken wij hier op, dat de slavernij afgeschaft is bij eene wet, die dezelfde dagteekening voert als die voor de opheffing van de slavernij in Suriname, nl. 8 Augustus 1862 (Stbl. n°. 165). Verder zijn in het regeerings-reglement voor Curaçao dezelfde rechten aan de ingezetenen toegekend als voor Suriname.

SLOTWOORD.

Eene Grondwet moet steeds zoo ingericht zijn, dat zij gedurende een lang tijdsverloop van toepassing kan blijven. Zij moet, volgens Thorbecke's woord, geschreven zijn in het hart der natie; herhaalde veranderingen werken verlammend op den publieken geest, en kweeken wantrouwen in de deugdelijkheid van den arbeid. Daarom moet zij ook niet dan algemeene regelen stellen, en zoo min mogelijk in bijzonderheden afdalen; want het is verkeerd te eischen, dat die bijzonderheden aan alle tijden en omstandigheden kunnen voldoen. Het maatschappelijk organisme ondergaat telkens verandering. Dienovereenkomstig moeten zich op den duur ook de inrichting en het bestuur van den Staat wijzigen. Het is niet te ontkennen, dat onze Grondwet te zeer in bijzonderheden is getreden, die beter bij de gewone wet konden worden geregeld, omdat zij dan ook geleidelijker naar gelang der gewijzigde omstandigheden zouden kunnen worden veranderd. Hopen wij dat de arbeid der Staatscommissie, welke thans eene Grondwetsherziening voorbereidt, [1]) goede vruchten moge opleveren. Het valt echter niet te ontkennen, dat de Grondwet zelve groote hinderpalen aan hare herziening in den weg heeft gelegd.

Reeds dadelijk merken wij op, dat zij daaraan formaliteiten verbindt, waardoor men allicht geneigd wordt het werk uit te stellen, niettegenstaande men het over de noodzakelijkheid algemeen eens is. Terecht merkte men bij het Voorl. Verslag over de regeerings-voorstellen in 1848 op: »Wanneer wijziging der Grond-

[1]) Zij is benoemd bij Kon. besluit van 11 Mei 1883.

wettige instellingen aan te veel vormen wordt verbonden, door al te veel voorzorgen wordt bemoeilijkt, huivert men om de hand aan zulk een bezwaarlijk werk te slaan, wordt daardoor uitstel ook met opzicht tot veranderingen omtrent welker noodzakelijkheid allen het eens zijn, geboren en hoopt zich ten laatste al wat tot deze zaak betrekking heeft, zoodanig op, dat de gebreken, welker bestaan de ondervinding heeft aan het licht gebracht, niet zonder schokken of ten minste niet zonder het ontstaan van algemeene spanning uit den weg kunnen worden geruimd." Men beriep zich op het voorbeeld van Engeland, »waar men, altijd zonder overijling, langs den gewonen weg, de bestaande instellingen met de behoeften van den tijd in overeenstemming weet te brengen [1]."

Doch wat hiervan zij, het ligt in den geest der Grondwet, dat zij eene *herziening* beoogt, en niet eene geheele omwerking of verandering; eene herziening van hetgeen noodig is, van hetgeen niet meer in overeenstemming is met de inrichting der maatschappij. Dit achten ook wij het beste, omdat daardoor een waarborg gegeven wordt, dat de Grondwet zelve verbeterd en de natie niet telkens met nieuwe staatsregelingen zal worden overladen, waaraan zij zich weder heeft te gewennen.

Het daartoe strekkend voorstel, dat hetzij door de regeering, hetzij door de Tweede Kamer krachtens het haar toekomend recht van initiatief wordt ingediend, moet de verlangde verandering duidelijk omschrijven, en daarbij uitdrukken dat er noodzakelijkheid van herziening bestaat [2]. Dit voorstel wordt op de gewone wijze door de Staten-Generaal overwogen, en wanneer het dan tot wet is verheven en behoorlijk is afgekondigd, worden de beide Kamers der Staten-Generaal ontbonden [3]; nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven, en nieuwe Kamers komen bijeen. Hierbij

---

[1]) Zie *Handel. v. d. regeer. en de St.-Gener. over de herziening der Grondw. in* 1848 (Belinfante) I 487.

[2]). Art 196; »*Elk voorstel tot verandering in de Grondwet wijst de voorgestelde verandering duidelijk aan. De wet verklaart, dat er grond bestaat, om het voorstel, zooals zij het vaststelt, in overweging te nemen.*"

[3]) Art. 197, 1ste lid. »*Na de afkondiging dezer wet worden de Kamers ontbonden.*"

wordt echter het voorschrift van het 2de lid van art. 70 der Grondwet in acht genomen, krachtens hetwelk de verkiezing van nieuwe Kamers binnen veertig dagen moet plaats hebben, en deze binnen twee maanden zullen samenkomen.

Is, mag men vragen, ontbinding der oude en de verkiezing der nieuwe Kamers bepaald noodzakelijk? Is daarin niet een groot bezwaar voor het welslagen eener Grondwets-herziening gelegen?

Bij de alzoo nieuw gekozen Kamers wordt het voorstel, zooals het in de bovengenoemde wet is omschreven, door de regeering ingediend, en aan de beraadslagingen onderworpen [1]). Volgens het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848, zouden deze beraadslagingen in eene vereenigde zitting der beide Kamers in dubbelen getale moeten plaats hebben en het oorspronkelijk regeeringsvoorstel nam die voorschriften over; alleen tengevolge van de opmerkingen voor het Voorl. Verslag, die vooral den omslag golden, waardoor eene herziening der Grondwet zou worden bemoeilijkt, werd de redactie gewijzigd. De oproeping in dubbelen getale verviel — maar is ook vervallen het voorschrift eener vereenigde zitting der beide Kamers? Art. 197 spreekt daarvan niet uitdrukkelijk; elke Kamer zal dus afzonderlijk moeten beslissen.

In twee opzichten wijkt de nu te volgen behandeling in de Staten-Generaal af van de gewone. Vooreerst, terwijl volgens art. 101 der Grondwet alle besluiten met volstrekte meerderheid van stemmen genomen worden, worden voor de goedkeuring van een voorstel tot Grondwetsherziening twee derden der stemmen gevorderd [2]). In de tweede plaats houdt het recht van amendement

---

[1]) Art. 197. *De nieuwe Kamers overwegen dat voorstel, en kunnen niet dan met twee derden der uitgebrachte stemmen de aan haar, overeenkomstig voornoemde wet, voorgestelde verandering aannemen.*

[2]) Met betrekking tot het vereischte van $^2/_3$ der stemmen voor de aanneming merkten sommige leden in het Voorl. Versl. o. i. te recht op: »dat zulk eene regeling altijd de zegepraal der minderheid met zich bracht of mogelijk maakte" (*Handel.* s. l. l. blz. 489). In het Eindverslag maakten eenige leden »bezwaar om de aanneming van het voorstel niet dan met twee derden der uitgebrachte stemmen toe te laten, en hadden daarbij vooral het oog op de Eerste Kamer, bij welke, volgens deze bepaling, eene uit een betrekkelijk gering aantal leden samen-

op. »De Grondwetgevende vergadering," zeide de commissie van 17 Maart 1848, »neemt aan of wijst af, in zooverre onderscheidene veranderingen in ééne wet zijn vervat, geheel of ten deele; maar zij heeft het recht van amendement niet, zoo min als dat om nieuwe voorstellen te doen. Hare roeping is, op de vraag aan het volk, of de ontworpene wijzigingen al dan niet worden verlangd, antwoord te geven" [1]).

Heeft de Grondwetgevende vergadering de voorgedragen veranderingen vastgesteld, en zijn zij door den Koning aangenomen, dan worden zij plechtig afgekondigd en bij de Grondwet gevoegd [2]).

Ten slotte herinneren wij aan hetgeen wij vroeger reeds hebben aangeteekend, dat namelijk naar den eisch van art. 198 der Grondwet, daarin geene veranderingen kunnen gemaakt worden gedurende een regentschap [3]).

---

gestelde minderheid, de vaststelling van noodzakelijk geworden verandering in de Grondwet zou kunnen tegenhouden" (*Hand.* ibid. blz. 607.)

Uit dit laatste blijkt dus dat de bedoeling is geweest, dat iedere Kamer afzonderlijk zou beraadslagen, en dat er toen niet gedacht is aan eene vereenigde zitting.

[1]) Verslag der comm. van 17 Maart 1818, blz. 58 en volg.

[2]) Art. 199. *De veranderingen in de Grondwet, door den Koning en de Staten-Generaal vastgesteld, worden plechtig afgekondigd en bij de Grondwet gevoegd.*

[3]) Zie boven blz. 111.

AANTEEKENINGEN.

No. I (bladz. 7).

»De strijd met België en de langdurige onderhandelingen met de buitenlandsche mogendheden.... trokken wel niet de aandacht van eene Grondwetsherziening af,» enz.

Reeds bij de opening van de zitting der Staten-Generaal in Sept. 1830 zeide de troonrede: »Van vele zijden wordt gemeend, dat het heil van den Staat door eene herziening der Grondwet en zelfs door eene scheiding van gewesten, welke door verbonden en Grondwet vereenigd zijn, zoude bevorderd worden.

. . . .

»Die gewichtige vraag zal het voorname onderwerp harer beraadslaging uitmaken.»

Het adres van antwoord luidde: »Indien zij (de St. Gener.) na een rijp beraad, vermeenen mochten, dat door eene herziening der Grondwet, of zelfs door scheiding van gewesten.... het heil van den Staat kan worden bevorderd, zoo zullen zij geenszins weigeren, om zoodanige bepalingen langs den grondwettigen weg.... te helpen daarstellen» enz. (zie Mr. S. P. LIPMAN, *Nederl. const. archief.* 2 en 3 verz. bladz. 5.)

Reeds den 1en Oct. 1830 benoemde de Koning eene staats-commissie tot »het ontwerpen der wettelijke bepalingen, welke zullen noodig zijn, om in de Grondwet en in de bestaande betrekkingen tusschen de twee groote afdeelingen van het koningrijk, de veranderingen daar te stellen, welke de algemeene belangen, en die van elke der gezegde afdeelingen vorderen». (Zie D. J. TEN ZELDAM GANSWIJK, *Bijdragen tot de geschied. v. h. Staatsbest. in ons vaderl.* I blz. 232 volg. waar ook de namen der leden van deze staats-commissie worden vermeld.)

Ook later zijn er staats-commissiën benoemd. Volgens het bericht van Jhr. Mr. J. K. J. DE JONGE, in de *Levensschets* zijns ooms, Jhr. Mr. M. W

DE JONGE VAN CAMPENS-NIEUWLAND, en de *Bijdrage tot de Geschiedenis der Grondwet* (1830-1848) van Jhr. Mr. W. A. C. DE JONGE (1883), werd in 1831 eene geheime staatscommissie benoemd, belast met het ontwerpen eener Grondwet voor N. Nederland. De rapporten dier commissie werden echter geheim gehouden. Zie *Handel. der Leidsche Maatschappij* 1859, blz. 98. Zoo wordt ook in het levensbericht van ELIAS CANNEMAN (zie *Handel. der Leid. Maats.* 1862) eveneens melding gemaakt van eene geheime staatscommissie, die in 1832 door den Koning belast werd met het ontwerpen eener nieuwe Grondwet. Behalve CANNEMAN behoorden daartoe de heeren PIEPERS en VAN ROYEN. De hoofdtrekken van het door hen den Koning aangeboden ontwerp worden op blz. 59 en volg. medegedeeld. De voornaamste punten daarvan zijn de volgende: afschaffing der heerlijkheden; opperbestuur des Konings over de koloniën, met charters, vastgesteld bij de wet; onschendbaarheid des Konings: ministerieele verantwoordelijkheid en contraseign; een staatsraad als raadgevend collegie voor alle wetten en besluiten, en om met vijf leden, met toevoeging van nog vijf leden uit den H. Raad, recht te spreken in administratieve geschillen; opheffing van de Eerste Kamer; eene vertegenwoordiging, door haar *Landdag* genoemd, met honderd leden; recht des Konings om den Landdag te ontbinden; geene openbare zitting van den Landdag; opheffing van de ridderschap in de provinciën; verkiezingen met éenen trap; verdeeling van het Rijk in 100 districten, en van ieder district in 25 ringen, die ieder 2 kiezers kozen; de 50 aldus gekozene kiezers benoemden den afgevaardigde voor den Landdag, enz.

No. II (bladz. 12).

Des konings toespraak tot de gezanten van Oostenrijk, Groot-Brittannië, Pruisen en Frankrijk luidde aldus:

Vous voyez devant vous un homme qui de très conservatif est devenu, en 24 heures, très libéral.

Mais le fait est que tout mon monde m'a abandonné, et je me suis trouvé tout d'un coup seul. Tout le parti conservateur avait viré de bord et je me voyais ainsi débordé. J'ai cru qu'il valait mieux *avoir l'air* au moins d'accorder librement ce que plus tard j'aurais été *forcé* à donner.

J'ai vu qu'il y avait péril à la demeure, et j'ai fait appeler le Président de la Chambre comme vous le savez. Il m'a confirmé qu'un grand revirement s'était opéré en effet dans les aspirations du parti conservateur et que même les députés sur lesquels je pouvais compter le plus jusqu'ici, ceux de Brabant et de Zélande, m'avaient abandonné.

Je lui dis alors: »Il n'y a donc plus un moment à perdre, mettez

vous à l'oeuvre et allez dire de ma part à vos collègues, que voyant que mes propositions n'étaient pas suffisantes, je suis prêt à accueillir leurs demandes et à accorder tout ce qui serait pour le bien-être du Pays.» J'ai ajouté malheureusement ce mot »proprio motu», spontanément, qui indiquait ma pensée et qui a compliqué l'affaire vis à vis des Ministres, car pour faire comprendre à M. BOREEL que ce que je lui disais, venait de moi-même spontanément, j'ajoutai, ce qui était vrai, que je n'en avais même pas parlé à aucun de mes Ministres. Mais ceci, je le lui ai dit comme d'homme à homme et comme *ne faisant pas partie du message.* Le Président l'a accepté comme tel et a saisi la distinction, ne faisant pas d'abord mention de cette clause vis à vis de ses collegues. Mais interpellé par eux sur ce qu'il y avait de peu usité dans un message, qui ne leur parvenait pas par l'organe d'un Ministre, le Président, ne pouvant pas faire autrement, a répondu : »Mais le Roi a faït ceci spontanément et n'a consulté aucun de ses Ministres.» Cette réponse ayant été répétée sur le champ dans les feuilles de l'opposition et nommément par le journal de Rotterdam, à qui M. HOFMAN, député, appartenant à l'extrême gauche, s'était impressé de la transmettre, les Ministres se sont crus compromis et je dois avouer que, vu les circonstances, ils ne croyaient plus pouvoir m'être utiles et qu'ils me conseillaient, dans mon propre intérêt de prendre un Ministère dans mon nouveau bord.

Je me trouve donc ainsi dans ce moment dans un contact direct et dans des relations immédiates peu agréables. Voilà la position dans laquelle je me vois placé. J'ai désiré vous l'expliquer à la fois à tous, afin de vous mettre à même de l'exposer dans ce sens à vos cours. Vous pouvez aussi communiquer ce que je viens de vous dire à vos autres collègues.

Après nous avoir fait cette communication, le Roi nous a demandé l'un après l'autre si nous l'avions bien compris, et a exigé de chacun de nous une assurance affirmative à ce sujet.

Nous avons répondu à sa Majesté, que nos cours feraient les voeux les plus sincères pour que la Chambre réponde par son dévouement et sa modération aux intentions que S. M. vient de lui exprimer avec tant de franchise.

Sa Majesté nous a entretenus ensuite des ovations qu'Elle a du subir hier, de la part des ouvriers, conduits par des journalistes radicaux et de celles que lui préparent pour ce soir les étudiants de Leide et le commerce de Rotterdam.

Le Roi exprima à la fois le déplaisir que Lui causent ces manifestations, et l'impossibilité où Il se trouve de mettre obstacle à des réunions populaires, qui, provoquées d'abord par des sentiments de bienveillance,

finissent ordinairement par être exploitées par des hommes mal intentionnés.

Sa Majesté nous dit encore que, dans le cas où l'état des affaires, qui change à chaque instant, le Lui permettrait, Elle comptait partir demain pour Amsterdam, d'où Elle a l'intention de revenir dans la soirée de Samedi et où Elle ne passera ainsi qu'un seul jour.

Le Roi semblait espérer un bon effet de cette visite, d'autant plus qu'Il l'avait promise à cette capitale au commencement de la crise commerciale; »malheureusement — ajouta sa Majesté — Je ne puis leur apporter que de bonnes paroles et non pas des millions.»

No. III (bladz. 13).

Het ontwerp der commissie van 17 Maart 1848 met haar rapport vindt men in de *Handelingen van de regeering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet* 1847—1848 (ed. Belinfante), I blz. 165, volgg.; de regeerings-voorstellen, ibid. blz. 299 volg.

Over de wetsontwerpen werd door de commissie van rapporteurs een voorl. verslag uitgebracht den 13 Juni 1848 (ibid. blz. 436, volg.), en na de wijzigingen der regeering bij de mem. van beantwoording (ibid. blz. 521, volg.) een algemeen- of eindverslag, gedagt. 8 Aug. 1848 (ibid. blz. 592 volg). De rapporteurs waren de HH. Mr. A. J. DUYMAER VAN TWIST, Mr. J. CORVER HOOFT, Jhr. Mr. J. E. VAN PANHUIJS, Mr. J. K. VAN GOLTSTEIN, Mr. G. W. VERWEY MEJAN. Na het eindverslag diende de regeering eene nadere nota van wijzigingen in (ibid. blz. 616).

In de Eerste Kamer staakten op den 7 Sept. de stemmen over het IIIe hoofdst. (*van de Staten-Generaal*). Een uur later werd de vergadering heropend. De heer A. W. VAN BRIENEN VAN DE GROOTE LINDT, een der tegenstemmers, stemde toen voor, zoodat het hoofdstuk met 14 tegen 12 stemmen werd aangenomen.

De discussie zoo in de Tweede als in de Eerste Kamer vindt men in het IIe deel der meergenoemde *Handelingen*.

Het voorl. versl. der dubbele Tweede Kamer vindt men in het IIIe deel dier *Handel.*, blz. 62, volg.

De commissie van rapporteurs bestond uit de HH. Mr. J. S. VAN NAAMEN, Mr. B. WICHERS, Mr. A. J. DUYMAER VAN TWIST, Mr. J. K VAN GOLTSTEIN, Mr. C. A. DEN TEX, Jhr. Mr. J. E. VAN PANHUIJS, VAN BEEK VOLLENHOVEN. De mem. v. beantw. vindt men ibid. blz. 84 volg. Van de Eerste Kamer worden alleen in hetzelfde deel blz. 811, de processenverbaal van het onderzoek in de afdeelingen gevonden.

No. IV. (blz. 55).

De census is voor het platteland in de provinciën N. Brabant, Gelderland, Overijsel, Drente en Limburg op *f* 20 bepaald. Het platteland van Groningen, N.- en Z.-Holland moet *f* 32, dat van Friesland *f* 30, en dat van Utrecht *f* 24 betalen. De census der steden, behalve Amsterdam, Rotterdam en 's Gravenhage, is naar gelang der bevolking *f* 30, *f* 40, *f* 50, *f* 60 en *f* 70.

In de zitting 1872/73 is door de regeering een wetsontwerp ingediend ter herziening van den census, dat echter door de Tweede Kamer is verworpen.

Bij de ministerieele crisis welke in den zomer van 1879 voorkwam, heeft het ministerie KAPPEYNE-TAK te kennen gegeven, dat het eene Grondwetsherziening noodzakelijk achtte, vooral met betrekking tot die gedeelten van de Grondwet, waarin sprake is van de uitoefening van de kiesbevoegdheid en defensie. Wat de kiesbevoegdheid betreft, zou alles wat tot den census betrekking heeft door de kieswet geregeld worden, waardoor de mogelijkheid geboren wordt aan de zoogenaamde *capaciteiten*, ook zonder census, het kiesrecht te geven. Verder zou de Tweede Kamer uit een vast getal leden en wel uit 100, de Eerste Kamer uit 50 leden bestaan. Het bepalen van een vast cijfer voor de leden der Tweede Kamer zou de herziening van de kiestabel om de vijf jaren doen vervallen. De Kamers zouden niet even als nu, de eerste voor de helft, en de andere voor een derde om de twee of drie jaren aftreden, maar de Tweede Kamer zou in haar geheel om de 5 jaren, en de Eerste Kamer om de 10 jaren aftreden. Evenzeer zouden de bepalingen omtrent de defensie gewijzigd worden, en veel wat nu in de Grondwet voorkomt zoude aan den gewonen wetgever worden overgelaten. (Zie hierover *Het Vaderland* van 22 Juli 1879).

In de zitting 1882/83 is eene schriftelijke gedachtenwisseling tusschen de regeering en de Tweede Kamer gevoerd over een wetsontwerp ter verlaging van den census. Ten gevolge van de aftreding van het ministerie VAN LYNDEN VAN SANDENBURG is het niet in openbare behandeling gekomen.

No. V. (bladz. 57 en 157).

Tabel der kiesdistricten, behoorende bij de wet van 26 Januari 1878 (Stbl. n°. 25). [1])

	Getal leden in de Staten-Generaal.		Getal leden in de Staten-Generaal.
		Per transport . .	46
Groningen	1	*Haarlem*	2
Zuidhorn	1	*Haarlemmermeer* . .	1
Appingadam	2	*Leiden*	2
Winschoten	2	*Gouda*	2
Assen	2	*Delft*	2
Leeuwarden	2	*Rotterdam*	4
Sneek	3	*Brielle*	1
Dokkum	2	*'s Gravenhage*	2
Steenwijk	1	*Dordrecht*	2
Zwolle	2	*Gorinchem*	2
Almeloo	2	*Middelburg*	2
Deventer	2	*Goes*	2
Zutfen	2	*Zieriksee*	1
Arnhem	2	*Breda*	2
Nijmegen	2	*Zevenbergen*	1
Tiel	2	*Tilburg*	2
Amersfoort	2	*Eindhoven*	2
Utrecht	2	*Maastricht*	2
Hilversum	1	*Roermond*	2
Hoorn	2	*Boxmeer*	2
Alkmaar	2	*'s Hertogenbosch* . . .	2
Amsterdam	7	Totaal . .	86
Transporteer . .	46		

1) Kortheidshalve zijn alleen de kiesdistricten hier genoemd. Wil men weten welke gemeenten daartoe behooren, men geve zich de moeite het Staatsblad op te slaan.

No. VI. (bladz. 131).

Zeer belangrijk voor de waardeering van het behoud van dit collegie is het oordeel, uitgesproken door een staatsman, wien niemand onbevoegdheid in dit onderwerp zal toeschrijven. »Geheel ongegrond —, zegt Mr. J. HEEMSKERK Az. (De Praktijk onzer Grondwet I. blz. 88) — waren de bezwaren der meerderheid niet; al is het inwinnen van de adviezen van den Raad van State zeer wel bestaanbaar met de ministerieele verantwoordelijkheid, en al heeft ieder Ministerie op zijne beurt van die adviezen dikwijls veel nut getrokken. Niet in de kosten, die de Raad van State veroorzaakt, noch in het oponthoud der zaken is m. i. in den regel eenig bezwaar gelegen; maar het bestaan van den Raad van State heeft deze schadelijke werking, dat hij voor eenige verdienstelijke en bekwame mannen eenen eervollen, onafhankelijken, staatkundigen werkkring opent zonder persoonlijke verantwoordelijkheid. Hij onttrekt dientengevolge meer krachten en bekwaamheden aan den actieven staatsdienst, dan hij ten behoeve daarvan doet aanwenden. De bekwaamste leden van den Raad van State, zij die het werk doen, zouden, indien die Raad niet bestond, waarschijnlijk, in den besten werktijd van hun leven, leden der Staten-Generaal of ambtenaren of ministers zijn, en alsdan meer praesteeren; of wel, zij hebben die betrekkingen reeds bekleed, en onttrekken zich daaraan al te gereedelijk voor het onbezorgde leven in het hooge staatscollegie. Wordt met iemands benoeming tot Staatsraad gewacht tot na den besten leef- en werktijd, dan verliest de Raad zelf zijne waarde en aanzien, terwijl er toch altijd, door hoogen leeftijd der leden en door enkele min gelukkige keuzen, eenige zwakke elementen in zullen voorkomen.

»Juist omdat de verantwoordelijkheid der regeering noch wettelijk noch zedelijk gedekt wordt door de adviezen van den Raad van State, kan dat hooge collegie wel somtijds een onbedachten stap keeren, maar geen aanspraak maken op eigenlijken staatkundigen invloed. De diensten, die het bewijst, bepalen zich tot het uitoefenen van heilzame kritiek over ontwerpen van wetten en besluiten, en tot de administratieve rechtspraak. Een meer actief aandeel aan de wetgeving, dan het uitoefenen van kritiek, heeft de Raad van State in Nederland nog niet gehad; om dit te hebben, zou er eene zeldzame overeenstemming en samenwerking tusschen 's Raads afdeeling en den minister, die de wet moet voorstellen en verdedigen, worden vereischt.» De heer HEEMSKERK teekent bij deze woorden aan dat hij, na het schrijven daarvan tot lid van den Raad van State benoemd en hoog ingenomen met de vruchtbare samenwerking met zijne ambtgenooten, geene aanleiding heeft om van het aangevoerde

iets terug te nemen. »Initiatief en dus politieke kracht» — voegt de schrijver daarbij — kan de Raad van State niet uitoefenen, hoe ook samengesteld; zelfs zijn wederstandsvermogen tegen eventueele gevaarlijke voornemens is zeer beperkt; maar door dat hij sedert 1814 alle grootere en kleinere landszaken heeft behandeld, bezit hij als collegie, gerugsteund door zijn belangrijk archief, eene hoeveelheid ervaring en kennis, die nergens anders te vinden is. Daaraan moet hij de voorstellen, die hem worden onderworpen, toetsen. Hij zegt te vrijer en onbevangener zijn oordeel, omdat hij niet in het openbaar spreekt.»

No. VII (bladz. 212).

Het *personeel* wordt aldus berekend:

Huurwaarde, nl. 5°/₀ van de jaarlijksche onzuivere huurwaarde. De woningen, waarvan de jaarlijksche huurwaarde niet hooger is dan *f* 18 tot *f* 67, naar gelang van de bevolking der gemeente, zijn vrijgesteld. In verband hiermede bedraagt de belasting naar de drie volgende grondslagen $^1/_3$ of $^2/_3$ van het bij de wet bepaalde bedrag.

Deuren en vensters; deze grondslag verschilt naar gelang van het cijfer der bevolking van de gemeente. De laagste klasse is van 3000, de hoogste van 48000 zielen en daarboven. In de laagste klasse wordt *f* 0.44, in de hoogste *f* 0.77 voor elke onmiddellijk in de open lucht uitkomende deur of venster betaald.

Haardsteden, waarbij eene opklimmende reeks wordt toegepast. Voor eene haardstede wordt *f* 0.35 betaald; voor twee *f* 1.40, voor drie *f* 3.60, enz. Bij aanslag voor tien of meer betaalt men *f* 5 per haardstede.

Meubilair, eene belasting op de meubels, en wel 1°/° van de waarde, die berekend wordt òf door schatters, òf door vermenigvuldiging met een in de wet bepaald van 1—12 opklimmend cijfer.

Dienstboden; deze worden in vijf categorieën verdeeld, nl. 1°. die gebezigd worden voor persoonlijken, huiselijken of staldienst; 2°. tuinlieden en tuinknechts; 3°. werkboden, gezellen en leerlingen; 4°. in en buiten's huis wonende bedienden, gebezigd wordende tot den staldienst bij artsen, officieren van gezondheid, enz.; in en buiten's huis wonende werklieden bij fabrikanten, werkbazen, slagers; enz., 5°. huisbewaarders en bewaarsters. De belasting verschilt naar gelang van de categorie en het getal der dienstboden. Overigens wordt ook hier een opklimmend tarief gevolgd.

Krachtens de wet van 9 April 1869 (Stbl. n°. 56) wordt voor vrouwelijke dienstboden, ouder dan 18 en jonger dan 21 jaren, *f* 5 betaald, zonder toepassing van het opklimmend tarief.

Paarden. Hiervoor zijn zes klassen gevormd. De belasting verschilt naar gelang men paarden houdt uit weelde, of uit noodzakelijkheid, welk laatste het geval kan zijn voor artsen, geestelijken, rijksambtenaren, of omdat men ze tot broodwinning noodig heeft, bijv. landbouwers, verhuurders van rijtuigen, voor industrieele ondernemingen, enz.

No. VIII (bladz. 246).

Hierbij valt melding te maken van het kon. besluit van 27 Febr. 1878 n°. 8, waarbij — uit overweging: »dat het wenschelijk is om de jongelieden die de lessen van het middelbaar onderwijs met vrucht hebben bijgewoond, de lessen van het hooger onderwijs volgen, of zich wijden aan studiën, betrekking hebbende op den handel, de nijverheid of den landbouw; door verkorting van oefeningstijd, niet langer door den werkelijken dienst der militie te bezwaren, dan in het belang van het leger volstrekt gevorderd wordt; en voorts, »dat het noodig is de jongelieden die bij de militie zijn ingelijfd, aan te sporen, om zich met bijzonderen ijver toe te leggen op het verkrijgen van de vereischte militaire kennis ook voor het bekleeden van eenen (militairen) graad" — bepalingen zijn gemaakt waardoor voor hen de diensttijd wordt verkort. Zoo wordt b. v. voor de militiens, bij onbereden korpsen ingedeeld, de tijd voor de eerste oefening van twaalf op zes maanden verminderd voor hen die de lessen volgen of gevolgd hebben aan eene der rijksuniversiteiten, de universiteit van Amsterdam, of de Polytechnische school enz., alsmede voor hen die het eindexamen van het gymnasium, of van eene hoogere burgerschool hebben afgelegd, of wel een diploma van hulpapotheker bezitten. Zoo wordt voor die militiens, bij de infanterie ingedeeld, die niet in deze categorie vallen, doch die vóór hunne inlijving zoodanigen graad van geoefendheid in den wapenhandel hebben verkregen, dat zij na éene maand onderricht bij het korps te hebben genoten, in staat zijn aan de exercitie in de bataillonschool deel te nemen, de diensttijd van twaalf maanden op negen gebracht. Hetzelfde voorrecht genieten de militiens bij de vesting-artillerie ingedeeld, die, ten gevolge van vroeger genoten onderricht, na een verblijf van drie maanden onder de wapenen, blijken geven van zoodanige theoretische en practische geoefendheid, dat zij tot de klasse der dienstdoende kanonniers kunnen overgaan. Dezelfde verkorte diensttijd wordt verleend aan de militiens bij de mineurs en sappeurs ingedeeld, wanneer zij de geschiktheid hebben verkregen als veldtelegrafist, enz. dienst te doen. Verder worden hun nog andere faciliteiten verleend. Zoo worden zij, die in de eerste categorie vallen, geplaatst bij het korps hunner keuze, en in de kazernen bij elk-

ander gehuisvest, of zij kunnen bij hunne ouders inwonen, als dezen in de garnizoensplaats zijn gevestigd. Zoo verkrijgen zij die tot korporaal of onderofficier zijn bevorderd, aanspraak op verlof, met behoud van hunne soldij voor den tijd van *twee* of ééne maand, enz.

Voor het bedoeld Kon. besluit zie Staatscourant van 3 en 4 en van 10 en 11 Maart 1878, nos. 53 en 59.

No. IX. (bladz. 326).

Tabel van de kiesdistricten in elke provincie voor de Provinciale Staten, volgens de wet van 5 Nov. 1852 (Stbl. no. 197).

Noord-Brabant, 64 leden.

's Hertogenbosch 8; *Grave*, *Tilburg*, *Heusden*, *Helmond*, *Eindhoven*, *Breda*, *Zevenbergen*, *Bergen op Zoom*, elk 7 leden.

Gelderland, 72 leden.

Arnhem, *Ede*, *Putten*, *Oldebroek*, *Voorst*, *Zutfen*, *Ruurloo*, *Aalten*, *Tiel*, *Geldermalsen*, *Wichen en Nijmegen*, elk 4; — *Zevenaar* 5; *Doesburg*, *Elst* en *Zaltbommel*, elk 3 leden.

Zuid-Holland, 80 leden.

Rotterdam 13, *'s Gravenhage* 10, *Gouda* 6, *Leiden* 5, *Leiderdorp*, *Zoetermeer*, *Vlaardingen*, *Alfen*, *Gorinchem*, *Sliedrecht*, elk 4; *Delft*, *Schiedam*, *Oud-Beierland*, *Ridderkerk*, *Brielle*, en *Middelharnis*, elk 3 leden.

Noord-Holland, 72 leden.

Amsterdam 34; *Haarlem* 6; *Schagen*, *Zaandam*, *Enkhuizen*, *Weesp*, ieder 4; *Helder*, *Alkmaar*, *Hoorn*, *Purmerend*, ieder 3; *Edam* en *Nieuweramstel*, elk 2 leden.

Zeeland, 42 leden.

Middelburg 11; *Goes* en *Hulst*, ieder 8; *Zieriksee* en *Sluis*, elk 6; *Tolen*, 3 leden.

Utrecht, 41 leden.

Utrecht 13, *Amersfoort*, *Amerongen*, *IJselstein* en *Breukelen*, elk 7 leden.

Friesland, 50 leden.

Leeuwarden, *Dokkum*, *Heerenveen*, *Sneek* en *Franeker*, elk 10 leden.

Overijsel, 47 leden.

Zwolle, *Deventer*, *Steenwijk*, *Raalte* en *Stad Ommen*, elk 4; — *Enschede* 6 — *Oldenzaal* en *Almeloo* elk 5; *Kampen*, *Dalfsen*, *Markeloo*, elk 3; *Zwartsluis* 2 leden.

Groningen, 45 leden.

Groningen en *Appingadam*, elk 8; *Onderdendam*, *Winschoten* en *Oud-Pekel-A*, elk 7; *Zuidhorn* 5 en *Hoogezand* 3 leden.

D r e n t e, 35 leden.

Assen 18 en *Hoogeveen* 17 leden.

L i m b u r g, 45 leden.

Maastricht, *Roermond*, en *Weert*, elk 6; *Meersen*, *Sittard* en *Venloo*, elk 5; *Gulpen*, *Heerlen* en *Horst*, elk 4 leden.

No. X. (bladz. 416).

Aan het Kon. besluit van 29 Augustus 1883 (Stbl. no. 133), waarbij nieuwe regelen zijn vastgesteld voor de benoembaarheid en de uitzending van rechterlijke en administratieve ambtenaren voor den dienst in Nederl.-Indië, ontleenen wij het volgende.

De verplichte vakken van het groot-ambtenaarsexamen zijn: 1° de geschiedenis, 2° de land- en volkenkunde, 3° de godsdienstige wetten, volksinstellingen en gebruiken, 4° de staatsinstellingen, alles van Nederlandsch Indië; 5° de Maleische of de Javaansche taal, ter keuze van belanghebbenden. Dezen kunnen ook in de *beide* genoemde talen examen afleggen, zoomede in elke andere in Nederl.-Indië inheemsche taal waarin onder voldoende waarborgen examen kan worden afgenomen.

Tot het examen worden alleen zij toegelaten, die voldaan hebben aan *a.* een der examens ter verkrijging van een getuigschrift van bekwaamheid tot de studie aan de universiteit, of een der examens door de faculteiten aan eene Nederlandsche universiteit afgenomen; *b.* het eindexamen der hoogere burgerscholen met vijfjarigen cursus, der landbouwschool of der Polytechnische school; *c.* het eindexamen van de hoogere burgerscholen met vijfjarigen cursus in Nederl.-Indië; *d.* het eindexamen van het Koninklijk instituut voor de marine of aan de Koninklijke militaire academie. — Voorts zijn uitgesloten degenen die uit hoofde van hunnen landaard niet in aanmerking kunnen komen voor eene benoeming bij den burgerlijken dienst in Nederl.-Indië.

Alleen zij die aan het groot-ambtenaarsexamen of aan het examen, bedoeld bij art. 92, tweede lid der wet op het hooger onderwijs hebben voldaan, zijn benoembaar tot de betrekkingen van controleur bij het binnenlandsch bestuur, adsistent-resident, gewestelijken secretaris, resident en gouverneur. Voor benoemingen op Java komen bij voorkeur diegenen in aanmerking, welke een voldoend examen in het Javaansch hebben afgelegd. Het bezit van een in Nederland of in Nederl.-Indië verworven landmeters-diploma strekt den overigens benoembaren tot eene bijzondere aanbeveling voor eene plaatsing bij het binnenlandsch bestuur.

Tot de betrekkingen van referendaris en van secretaris bij de departementen van algemeen burgerlijk bestuur, bij de algemeene secreta-

rie en bij den Raad van Indië, daaronder begrepen de betrekkingen van algemeen secretaris, en van gouvernements-secretaris zijn alleen benoembaar *a.* zij die het groot-ambtenaarsexamen hebben afgelegd of het examen bedoeld bij art. 92.2 der wet op het hooger onderwijs; *b.* doctoren in de rechtswetenschap, ook al hebben zij aan de zoo evengenoemde examens niet voldaan, en *c.* doctoren in de staatswetenschap; met dien verstande dat aan de sub *a.* bedoelden zooveel mogelijk de voorkeur wordt gegeven, boven de bij *b.* en *c.* bedoelden.

Tot rechterlijke betrekkingen zijn, voor zoover zij niet ingevolge de verordeningen op het rechtswezen kunnen worden vervuld door niet-gegradueerden, of als bijbetrekkingen door administratieve ambtenaren, alleen benoembaar doctoren in de rechtswetenschap, die *a.* hebben voldaan aan het examen, bedoeld bij art. 92.2 der wet op het hooger onderwijs; of wel *b.* hebben voldaan aan het groot-ambtenaarsexamen; of wel *c.* gedurende ten minste vier jaren de rechtsgeleerde practijk in Nederl. Indië hebben uitgeoefend. Wanneer de sub *a.* en *b.* bedoelden een voldoend examen in het Javaansch hebben afgelegd, strekt dit hun tot aanbeveling voor de vervulling van rechterlijke betrekkingen op Java.

De tegemoetkoming in de kosten van uitrusting bedraagt voor de administratieve ambtenaren *f* 400, voor de rechterlijke *f* 2500. Tevens wordt vrije overtocht 1ste klasse verstrekt en dadelijk na de aankomst te Batavia een voorloopig tractement van *f* 150 's maands verzekerd.

De examen-commissie wordt in Nederland benoemd door den Minister van Koloniën, in Nederl.-Indië door den Gouverneur-Generaal. Het reglement en het programma voor het groot-ambtenaarsexamen zijn vastgesteld bij beschikking van den Minister van Koloniën van 30 Aug. 1883 (Staatscourant 1 September n°. 205).

No. XI (bladz. 443).

Ter uitvoering en toepassing van de Agrarische wet van 9 April 1870. (Ind. Stbl. N°. 55) zijn de volgende Koninkl. besluiten en ordonnantiën van den G.-G. uitgevaardigd.

I. Voor Java en Madura.

a. Uitgifte van woeste gronden.

Kon. besl. van 20 Juli 1870 (Ind. Stbl. N°. 118), gewijzigd door K. besl. van 16 April 1872 (Ind. Stbl. N°. 116), van 3 Dec. 1873 (Ind. Stbl. 1874 N°. 78), van 17 Juli 1877 (Ind. Stbl. N°. 196) en van 14 Oct. 1877 (Ind. Stbl. N°. 270).

Ordonn. van 27 Dec. 1872 (Ind. Stbl. Nrs. 237a en 237b), aangevuld bij ordonn. van 25 Dec. 1875 (Ind. Stbl. N°. 297).

b. Vervanging van inlandsch erfelijk individueel grondbezit door eigendom.

Kon. besl. van 16 April 1872 (Ind. Stbl. No. 117) en ordonn. van 28 Febr. 1873 (Ind. Stbl. No. 38).

c. Regeling van het ontginningsrecht der Inlanders.

Ordonn. van 7 Maart 1874 (Ind. Stbl. No 79).

d. Verhuur van gronden door Inlanders aan niet-Inlanders.

Ordonn. van 30 Oct. 1871 (Ind. Stbl. No. 163), gewijzigd bij ordonn. van 2 Juni 1879 (Ind. Stbl. No. 20).

II. Voor de Buitenbezittingen.

a. Algemeen voorschrift.

Ordonn. van 14 Dec. 1875 (Ind. Stbl. No. 199a.)

b. Speciale voorschriften voor het uitgeven van gronden.

1. In de residentie *Amboina*, ordonn. van 27 Dec. 1872 (Ind. Stbl. No. 237c).

2. In het gouvernement *Celebes en onderhoorigheden*, ordonn. van 4 Febr. 1876 (Ind. Stbl. No. 35a en 35b).

3. In de residentie *Menado*, ordonn. van 8 Maart 1877 en besluit van den G.-G. van denzelfden datum (Ind. Stbl. No. 55 en 55a).

Verder zie men, uitsluitend voor het verhuren van grond aan niet-Inlanders, de ordonn. van 17 Juni 1877 (Ind. Stbl. No. 127).

4. In de adsistent-residentie *Billiton* ordonn. 26 Dec. 1877 (Ind. Stbl. No. 194).

5. In de gouvernements-landen van *Sumatra* ordonn. van 26 Maart 1874 (Ind. Stbl. No. 94f); Besl. van den G.-G. van 25 Juni 1874 (Ind. Stbl. No. 186); Besl. van den G.-G. van 1 April 1875 (Ind. Stbl. No. 6) en ordonn. van 2 Oct. 1876 (Ind. Stbl. No. 249).

No. XII. (blz. 465).

Het Kon. besl. van 14 Sept 1815 is vervangen geworden door de reglementen op het beleid der regeering van de Nederl. W. Ind. Bezittingen en voor de kolonie Suriname, van den Commissaris-generaal VAN DEN BOSCH, onder nadere goedkeuring des Konings gearresteerd den 21 Juli 1828 (Bijlag. t. h. Gouvernementsbl. van 1828 No 3).

Deze reglementen zijn weder vervangen door het reglement op het beleid der regeering in de kolonie Suriname, vastgesteld bij Kon. besluit van 9 Aug. 1832, No. 89 (Gouvernementsbl. 1832 No. 13), aangevuld en gewijzigd, in verband met de administratieve afscheiding der Kolonie Suriname van Curaçao en de overige West-Ind. eilanden, bij kon.

besluit van 14 Mei 1845, No. 43. (Gouvernements-blad 1845 No. 11). Het laatste aldus aangevulde en gewijzigde regeeringsreglement is vervangen door de in den tekst genoemde wetten van 31 Mei 1865 (Stbl No. 55 voor Suriname, en No. 56 voor Curaçao en andere eilanden).

Ten slotte gelieve de lezer nog het volgende in aanmerking te nemen.

1. Blz. 220. Ten aanzien van de *Posterij* zijn alsnog te vermelden:

a. het kon. besluit van 1 Juni 1883 (Stbl. No. 48) waarbij de vergoeding voor bespoedigde of expresse bestelling nader wordt geregeld en tevens bepaald dat aangeteekende brieven ten huize van den geadresseerde bezorgd worden, als de afzender expresse bestelling verlangd heeft, of als daartoe, naar het oordeel van den minister, voldoende aanleiding bestaat.

b. het kon. besluit van 21 Aug. 1883 (Stbl. No. 130) krachtens hetwelk de waarde van pakketten, mits aangegeven tot een bedrag van niet meer dan *f* 150, van den geadresseerde in den vorm van een postwissel kan worden ingevorderd.

c. het kon. besluit van 15 Mei 1883 (Stbl. No. 45) waarbij in eenige artikelen van het besluit van 1 Jan. 1881 (Stbl. No. 2) betreffende de Rijkspostspaarbank wijziging wordt aangebracht, hoofdzakelijk hierin bestaande dat de directeur slechts bij elke inlage van *f* 25 of hooger aan den inlegger de ontvangst heeft te berichten.

2. Blz. 248. Bij het kon. besluit van 11 Aug. 1883 (Stbl. No. 128) is een nieuw reglement vastgesteld voor de *Koninklijke Militaire Academie.*

3. Blz. 249. Het kon. besluit van 14 September 1883 (Stbl. No. 135) heeft het besluit van 30 October 1880 (Stbl. No. 114) in zoover gewijzigd als de daarbij bedoelde toelagen voortaan ook kunnen worden toegekend aan die *studenten in de geneeskunde*, welke den doctoralen graad niet kunnen verwerven.

4. Blz. 297. Bij de wet van 15 Juni 1883 (Stbl. No. 73) is goedkeuring verleend aan de op 6 Mei 1882 te 's Gravenhage gesloten internationale overeenkomst tot regeling van de politie der *visscherij* in de Noordzee, buiten de territoriale wateren.

5. Blz. 439. Bij de wet van 12 Juni 1883 (Stbl. No. 67) is eene nieuwe overeenkomst met de *Nederlandsche Handelmaatschappij* bekrachtigd. Haar commissieloon is daarbij, met inbegrip van het del credere, gesteld op 1½ % van de bruto opbrengst der verkochte producten.

REGISTER.
